

L'Évaluation de l'Indemnité en matière de Réquisitions Militaires



THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue
par

Paul BONREPAUX  A.

Avoué près le Tribunal Civil de Marseille

Marcel LECONTE

Imprimeur-Editeur

98, Cours Lieutaud

- MARSEILLE -

1940



L'Evaluation de l'Indemnité
en matière de
Réquisitions Militaires

L'Évaluation de l'Indemnité
en matière de
Réquisitions Militaires



THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue
par

Paul BONREPAUX  A.

Avoué près le Tribunal Civil de Marseille

Marcel LECONTE

Imprimeur-Editeur

98, Cours Lieutaud

- MARSEILLE -

1940



UNIVERSITÉ D'AIX - MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM.

RAYNAUD, *, **, I., Doyen, Professeur d'Economie Politique.
DUMAS, **, I., Assesseur, Professeur d'Histoire Générale du Droit Français.

BRY, *, **, I., **, Professeur de Droit Romain.

CRÉMIEU, *, **, I., **, Professeur de Droit Civil.

LEBRET, **, I., **, Professeur de Droit Criminel.

AUDINET A., *, **, I., **, Professeur de Droit Civil.

JAUFFRET, **, A., Professeur de Droit Commercial.

DURAND, **, A., Professeur de Droit Administratif.

TROTABAS, **, I., **, Professeur de Droit Constitutionnel.

DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE Paul, **, A., Professeur de Droit International Public.

KAYSER, Professeur de Droit Civil.

DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE Albert, *, **, I., Professeur de Droit International Public.

CABRILLAC, Agrégé.

MARCY, Agrégé.

BERTRAND, Chargé de Cours.

MARTINI, Chargé de Cours.

DE JUGLART, Chargé de Cours.



PROFESSEURS HONORAIRES

MM.

AULAGNON, *, **, I., Professeur à la Faculté de Droit de Lyon.

LABORDE-LACOSTE, *, **, I., Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux.

PERROUD, *, **, I., Professeur à la Faculté de Droit de Lyon.

RIPERT, *, **, I., Doyen de la Faculté de Droit de Paris.

M. DELAPORTE, **, I., Secrétaire

L'Université et la Faculté n'entendent donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AU Capitaine Emmanuel BERHOUET
Officier de la Légion d'Honneur, ̐

Au héros de la Guerre de 1914
à l'ami sûr et de tous les instants

A Madame BERHOUET

Jé dédie respectueusement cette étude

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES GENERAUX ET TRAITES

- BATBIE (A.). — Traité théorique et pratique de Droit public et administratif. 2^e édition, 1885.
- BÉRTHÉLEMY (H.). — Traité élémentaire de Droit administratif, 12^e édition.
- BONNECARRÈRE, LABORDE-LACOSTE et CRÉMIEU. — Exposé méthodique du Droit civil. Edition 1940.
- BULLETIN OFFICIEL du Ministère de la Guerre, partie semi-permanente, 1915.
- BULLETIN OFFICIEL. — N^o 58 du Ministère de la Guerre. Edition Méthodique, 1939.
- BULLETIN OFFICIEL. — N^o 70 du Ministère de la Guerre. Edition 1939.
- COLIN et CAPITANT. — Cours élémentaire de Droit civil français, 9^e Edition. T. I et II.
- DAFFRY DE LA MONNOYE. — Théorie et pratique de l'expropriation pour cause d'utilité publique. 2^e édition, t. 2.
- LA FERRIÈRE. — Traité de juridiction administrative.
- LE FUR (Louis). — Précis de Droit International Public, 3^e édition, 1937.
- GARDENAT et SALMON-RICCI. — De la responsabilité civile, 1927.
- GEMAHLING (Paul). — Les grands Economistes, 2^e édition, 1933.
- GIDE et RIST. — Histoire des doctrines économiques, des physiocrates jusqu'à nos jours, 5^e édition, 1926.
- GRANDE ENCYCLOPÉDIE (La). — Inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts, par une Société de savants et gens de lettres. T. 28, p. 453.
- HAURIU (Maurice). — Précis de Droit administratif et de Droit public, 10^e édition.
- JÈZE (Gaston). — Les Principes généraux du Droit administratif, T. IV (Théorie générale des contrats de l'Administration, I. P.), 1934.

- JOURNAL OFFICIEL. — Du 15 avril 1876, p. 2735.
JOURNAL OFFICIEL. — Des 19 et 20 août 1876, p. 6479 et 6502.
JOURNAL OFFICIEL. — Des 24 et 25 mai 1877, p. 3960 et 3980.
LE ROY BEAULIEU. — Traité théorique et pratique d'Economie Politique, T. III et IV.
MAZEAUD (Henri et Léon). — Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle.
NONY, *Intendant Militaire*. — L'Intendance en campagne, 3^e édition, 1925. Lavauzelle, éditeur.
ORGANISATION GÉNÉRALE de la Nation pour le temps de guerre, Présidence du Conseil. Documents officiels. Editions Berger Levrault, 1939.
PLANIOL et RIPERT. — Traité Pratique de Droit civil français, 1931, T. VI et VII. Obligations.
POIDVIN (A.). — Dictionnaire usuel de Droit Civil.
RAYNAUD (Barthélemy). — La loi naturelle en économie politique. (II. Les lois naturelles économiques. Les lois générales), 1938.
REBOUD (P.). — Précis d'économie politique. Paris 1936, 7^e édition, T. I.
RICARDO. — Principes d'Economie Politique. Chapitre I.
ROLLAND. — Précis de Droit Administratif 1938.
SÉGUR. — Histoire de Napoléon, T. III.
SMITH (Adam). — Richesse des Nations, livre I, Ch. V.
SUMIEN (Paul). — Manuel de l'assuré et de l'assureur, 1935.
TROTABAS. — Précis de Science et de législation financière, 5^e édition, 1938.
VOLTAIRE. — Histoire de Charles XII.
WALINE. — Manuel de Droit administratif, 2^e édition, 1939.
-

II

OUVRAGES SPECIAUX

- BONNET (Pierre). — Les Réquisitions et leur règlement, 1919.
COUCHARD (J.). — Les Réquisitions militaires, 1879.
FERRAND (Georges). — Des Réquisitions militaires, 1892.

- FERRAND (Georges). — Des Réquisitions militaires, 1879.
national public, 2^e édition, 1917.
- LE FUR (Louis). — Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires, 2^e édition, 1917.
- GOEDSEELS. — Manuel des réquisitions et des prestations militaires, 1918.
- GRUET (Paul). — Réquisitions militaires et civiles, 2^e édition, 1921.
- HENRY (H.). — Les réquisitions militaires immobilières, 1919.
- LAFON et BONNECASE. — Critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires, 1916.
- MESTRE, OLIVIER DE SARDAN et FERRONNIÈRE. — Les réquisitions militaires 1940.
- Réquisitions militaires (Les) (Ecole de perfectionnement des officiers de réserve du service de l'Intendance), 1935. Imprimerie Jacques et Démontrond, Besançon.
- RIXENS et MARCHANT. — Réquisitions militaires, 1916.
- ROQUES (L.). — Réquisitions, 1920.
- URTIN (L.). — La révision des marchés de guerre et les réquisitions militaires, 1936.
-

III

REPERTOIRES — RECUEILS

- BÉQUET (Léon). — Répertoire du Droit administratif, T. XXIII, 1906
V^o Réquisitions militaires.
- DALLOZ. — Répertoire de jurisprudence générale, 1858, V^o Réquisition.
- » Supplément au répertoire Pratique, 1931. V^o Rég. Mil.
 - * Répertoire Pratique 1924, V^o Rég. Militaires.
 - » Supplément au répertoire Pratique, 1931. V^o Rég. Mil.
 - » Addition 1938 au répertoire Pratique 1931. V^o Rég. Mil.
 - » Recueil Périodique et Critique, 1877.
 - » Recueil Périodique et Critique, 1916.
 - » Codes d'audience.
- FUZIER-HERMAN, CARPENTIER et FRÈREJOUAN DU SAINT. — Répertoire Général alphabétique, 1903. V^o Réquisitions Militaires.

GAZETTE DU PALAIS. — 1923.

GAZETTE DU PALAIS. — 1916-1917.

GAZETTE DES TRIBUNAUX. — 1917.

PANDECTES FRANÇAISES. — 1904, T. 49.

SIREY. — Recueil Général des lois et arrêts, 1877.

» Recueil Général des lois et arrêts 1915.

» Recueil Général des lois et arrêts 1916.

» Recueil Général des lois et arrêts, 1917.

IV

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Colonel DE BASTARD. — Rapport au Sénat, 7 mai 1877, (*Journal Officiel* des 24 et 25 mai 1877, p. 3960 et 3980).

Général DE CISSEY. — Ministre de la Guerre, Exposé des motifs précédant le dépôt du projet de la loi du 3 juillet 1877. (*Journal Officiel* du 15 avril 1876, p. 2735.)

Baron REILLE. — Rapport à la Chambre des Députés, 27 juillet 1876 (*Journal Officiel* des 19 et 20 août 1876, p. 6477 et 6502).

V

ARTICLES — CHRONIQUES

BERTHÉLEMY (H.). — Note sous Rennes, 6 juillet 1915. Dalloz, 1916, II, 137.

CLARO (Ch.). — Note sous diverses décisions. Dalloz, 1916, II, 177.

COLIN (A.). — Les Réquisitions militaires et l'arrêt de la Cour de Cassation. (*Gazette des Trib.*, 5 avril 1917).

- LE FUR. — Revue de Droit Public et de la Science politique de 1917, p. 44.
- GAZETTE DES TRIBUNAUX. — Observations non signées sous cass. 6 mars 1917, 1917, I, 15.
- HITIER. — Rapport à la commission des questions agricoles de l'Association Nationale d'Expansion Economique, 19 mai 1917, Paris.
- DALLOZ (H. B.). — 1916, II, 155.
- DALLOZ (H. B.). — 1916, II, 158.
- LARNAUDE. — Rapport à la Commission des Questions agricoles de l'Association Nationale d'Expansion Economique, 19 mai 1917, Paris.
- DALLOZ (L. R.). — 1916, I, 6.
- DALLOZ (L. R.). — 1916, II, 6.
- MARTIN (Olivier). — Note sous Rennes, 16 janvier 1916, Sirey, 1916, II, 49.
- MARTIN (Olivier). — Note sous Cassation, 6 mars 1917, Sirey, 1917, I, 9.
- MESTRE (Achille). — Les Indemnités de Réquisitions militaires (*Semaine Juridique*), 4-11 février 1940, p. 141.
- NAQUET (E.). — Note sous Cassation, 6 mars 1917, Sirey 1917, I, 9.
- SIREY. — 1915, II, 73. Article non signé sous Trib. Civ. Rennes, 26 avril 1915.
- SIREY. — 1915, II, 93. Article non signé sous Trib. Civ. Rennes, 6 juillet 1915.

VI

THESES POUR LE DOCTORAT

- CALMEJANE-COURSE (Jean). — La nature juridique de la Réquisition militaire, Paris, 1920.
- DESMIERS. — Prix des Réquisitions, 1919, Paris.
- LÉVY (Roger). — Les indemnités dues pour les Réquisitions militaires, 1918, Paris.
- LINÉE (Auguste). — L'indemnité de Réquisition, Paris, 1918.

INTRODUCTION

I. — Faire une étude nouvelle sur un sujet aride et quelque peu particulier, qui a cependant suscité dans le passé de savantes controverses et agité bien des esprits ; recommencer à parcourir ces chemins battus, que l'on est obligé d'emprunter, pour conduire au port cette tâche, peut n'être pas du goût de tout le monde et rebuter parfois les volontés les plus persistantes et les mieux trempées.

2. — Se convaincre au surplus du faible intérêt que pareille étude peut présenter pour le commun des mortels, étranger à la science juridique, achève de mettre une note triste à la perspective déjà sombre de cette haute fantaisie.

3. — C'est l'impression que nous pourrions avoir au seuil de notre ouvrage.

Et cependant il n'en sera rien.

4. — L'artisan du droit pur qui façonne minutieusement son œuvre, n'a pas à rechercher pour qui il travaille, ni s'il recommence deux fois le même labeur.

Il apporte sa modeste contribution à l'édifice commun de la richesse juridique, et reprend ensuite sa place, la conscience satisfaite et le devoir accompli.

C'est sous le signe de cette humble conception que nous conduirons nos travaux.

5. — La matière des réquisitions militaires présente un champ tellement vaste qu'il serait vain de tenter de l'épuiser en un seul coup.

Nous analyserons aujourd'hui le corps principal de l'institution, la pièce véritablement maîtresse du « bâtiment » : l'indemnité due au prestataire.

PLAN

6. — Notre étude comprendra trois parties.

La première sera un historique, pour l'intelligence du texte.

La deuxième essayera de dégager la nature juridique de la réquisition, et d'éclairer du même coup la partie qui suivra.

La troisième portera sur la valeur de l'indemnité à allouer et son critérium.

Enfin, nous dirons quelques mots sur la conception contemporaine de l'évaluation de cette même valeur au travers de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre et des décrets qui ont suivi.

7. — Une très brève conclusion résumera l'ensemble de l'étude et exprimera l'opinion personnelle que nous nous sommes faite du sujet.

PREMIÈRE PARTIE

Historique

CHAPITRE I

De l'antiquité à 1870

arenté avec l'histoire

8. — La réquisition est une matière qui, en tous temps, et en tous lieux, semble n'avoir pu et ne devoir jamais s'épuiser ; en celà elle est apparentée à l'histoire et l'on peut dire en quelque sorte que leurs trajectoires respectives subissent les mêmes oscillations, connaissent des essors parallèles et s'eslompent toutes deux dans des dépressions identiques.

faut s'installer dans la guerre

9. — La guerre est aussi ancienne que le monde.

Est-elle un mode normal ou un mode exceptionnel d'existence ? La lecture de toutes les histoires, l'histoire même de l'humanité, nous apprennent, à la réflexion, cette cruelle vérité qu'il faut s'installer dans la guerre comme on s'installerait dans la paix.

C'est dire que l'ére des réquisitions, qui remonte bien loin dans le recul des temps, n'est malheureusement pas à la veille de clore son destin.

Rome

10. — A Rome la réquisition avait un nom ; on l'appelait la « *Comparatio publica* », et elle s'appliquait aussi bien à l'alimentation de la capitale qu'à celle des armées. En principe, dans les marches, les troupes n'avaient droit qu'au logement chez l'habitant. Mais au cas de nécessité absolue, l'empereur pouvait exiger des prestations extraordinaires en nature, fournies par les propriétaires principaux contre remboursement au taux du marché. (1)

(1) La grande Encyclopédie, Tome 28, p. 453, V°. Réquisitions.

Les légions romaines connaissaient donc déjà les contributions de guerre et leurs procédés ne sont guère, comme nous le verrons bientôt, que les devanciers de nos pratiques modernes, dont les vicissitudes n'ont fait que graviter autour du même principe, comme pour en humaniser les incidences.

Sous la Féodalité

11. — A l'époque de la Féodalité, le pouvoir arbitraire et la force brutale, le droit absolu et sans conteste du plus fort, opéraient les réquisitions. Point de réglementation, si ce n'est celle des besoins et des caprices de la troupe. Les actes de pillage et de barbarie constituaient l'une des règles de la bataille ; ils faisaient partie intégrante de ses mœurs, de ses pratiques, et nul ne songeait à en modifier l'économie. « La guerre devait nourrir la guerre », et chacun vivait sur le pays. En vertu du droit de prise, le roi faisait main basse, partout sur son passage ; c'était d'ailleurs pour lui un moyen de subvenir aux dépenses de guerre.

La nécessité d'une réglementation apparaît

12. — Mais bientôt le vainqueur s'aperçut qu'il ne suffisait point de pourvoir aux besoins de la troupe ; il fallait aussi sauvegarder les droits de ceux que l'on venait de conquérir, sous peine de les exposer aux extrêmes nécessités.

Le fléau dévastateur, s'il faisait vivre les gens de guerre, au prix de maints sacrifices, répandait autour de lui, par cela même, la misère et le désespoir.

Il apparut donc nécessaire d'y remédier sans plus attendre, et d'organiser progressivement ce que l'on est convenu d'appeler aujourd'hui « le droit de requérir ».

Charles VII

13. — Des rudiments de réglementation furent tentés au moyen-âge ; Charles VII, en 1439, rendit une première ordonnance défendant aux gens de guerre de « piller, rober ou détrousser les gens d'église, nobles et laboureurs ou autres », et les obligeant à payer les vivres qu'ils demanderont.

Louis XI

14. — Louis XI ordonne aux troupes, en 1467, « de payer tout ce qu'elles prendront, au prix du pays, excepté la paille,

le bois et le logis, et de ne se procurer les choses dont elles auront besoin, que par la main de leur hôte ». (1).

François I^{er} et Henri IV.

Les Commissaires spéciaux.

15. — Sous François I^{er} et Henri IV, des commissaires spéciaux furent investis du droit de régler, avec les autorités locales, les conditions même des réquisitions. Nous trouvons ici l'origine ancienne du système actuel dans lequel l'autorité militaire requérante et le maire collaborent à l'œuvre commune de la réquisition.

Chap. XIV. Organisation de l'administration militaire.

16. — Louis XIV, fait un grand pas, — du moins théorique, — dans la réglementation de la matière. Afin d'atténuer les exactions des armées en campagne, il organise une administration militaire et édicte que les vivres et fourrages réquisitionnés par le pouvoir royal, se feraient avec une certaine garantie pour le prestataire : tout d'abord des procès-verbaux qui constateraient la remise des choses requises seraient établis et délivrés aux intéressés pour leur servir de titre ; ces procès-verbaux établiraient en même temps la valeur des prestations exigées ; ensuite sur la production des dits documents le paiement aurait lieu par les soins du Trésor Royal.

Progrès vers le système actuel.

17. — Nous nous rapprochons ainsi, insensiblement, du système actuel, déjà cité, et où aucune appropriation ne doit avoir lieu sans la délivrance d'un ordre de réquisition, et d'un reçu de prestation fournie, devant servir de titre au prestataire, et constituant avec l'ordre, la forme juridique indispensable à la réquisition régulière.

Mais tandis que l'indemnité d'évaluation était fixée sur-le-champ, de nos jours au contraire, une commission départementale ou spéciale doit donner ultérieurement son avis sur la valeur de la prestation, fixée définitivement par l'Inten-

(1) Dalloz, répertoire de jurisprudence. V^o réquisition, N^o 3, p. 289.

dant militaire, sauf recours du prestataire devant la juridiction compétente pour en connaître.

S'il s'agit cependant d'évaluations prévues par des tarifs ou barèmes, la commission de réquisition et non d'évaluation, fixe le prix au moment même, tout comme autre fois, mais ce prix ne lie pas l'intéressé qui peut se pourvoir comme il vient d'être dit.

Echec de ces tentatives.

18. — Ces tentatives de réglementation, qui devaient mettre un frein aux réquisitions arbitraires, aux actes de barbarie et de vandalisme dont les armées occupantes devaient les premières souffrir, ne donnèrent pas les résultats escomptés. Les ordonnances des rois furent mal appliquées et jusqu'à la fin de l'ancien régime les capitaines chargés d'entretenir leurs troupes, fort peu soucieux des devoirs d'humanité, les laissèrent se livrer au pillage pour diminuer les frais à leur charge (1).

Ainsi donc, les réquisitions, anéantissant la production du sol, continuaient à soulever les populations, comme le font d'ailleurs tous les moyens tyranniques.

Elles ne connaissaient aucune frontière et appartenaient au statut commun du guerrier.

« La famine est partout, le droit nulle part », écrivait-on.

Colbert.

19. — Colbert, dans un mémoire du 22 juillet 1666, trace une fresque vivante de l'épuisement des provinces à la suite des marches et des passages de troupes perpétuels en pleine paix :

« Toutes les troupes, écrit-il, vivent à discrétion, entrant et sortant des lieux où elles logent... c'est assez dire pour connaître clairement qu'elles laissent ces lieux dans l'état où les aurait mis une longue guerre. Si le roi savait combien de paysans de Champagne et des autres frontières ont déjà passé

(1) Répertoire du Droit français de Fuzier-Herman. V^o Rég. Mil., N^o 3.

dans les pays étrangers, il comprendrait que cela ne peut pas durer » (1).

Voltaire.

20. — Dans son histoire de Charles XII, roi de Suède, (1682-1718), Voltaire donne comme preuve de l'admirable discipline des troupes de ce roi, qu'elles « ne pillaient pas les villes prises d'assaut avant d'en avoir reçu la permission, qu'elles allaient même au pillage avec ordre, et le quittaient au premier signal ».

Réquisition-pillage, termes synonymes.

21. — Réquisition, pillage, étaient donc en ces temps termes synonymes, et l'empreinte en est restée si forte que d'aucuns, de nos jours, ont encore voulu considérer cet acte de contrainte comme un reste du droit de pillage ancien.

La Révolution de 1789.

22. — Il faut enfin arriver à la tempête révolutionnaire pour trouver un ensemble de textes plus respectueux de la forme, qui commenceront à fonctionner régulièrement, et qui constitueront une sorte de préparation de la charte organique des réquisitions du 3 juillet 1877.

Point de dispositions législatives d'ensemble cependant, mais seulement des dispositions fragmentaires sur des points déterminés, voire même sur des cas d'espèce.

Les lettres-patentes du roi, du 7 avril 1790, soumettent tous les citoyens au logement des gens de guerre jusqu'à nouvel ordre (2); une loi du 10 juillet 1791, traite du logement des troupes et des obligations qui en résultent.

Nous retrouvons des dispositions identiques dans les articles 5 et suivants de la loi du 3 juillet 1877.

Le décret des 26-29 avril 1792 prévoit la nomination d'un commissaire pour constater contradictoirement avec un officier municipal, le nombre de bêtes de somme ou de trait, de

(1) Répertoire administratif du Béquet, tome 23, 1906. V^o Réq. Mil. page 70 (renvoi (2)).

(2) Fuzier-Herman, V^o Réq. Mil., N^o 4.

chariots et charrettes existant chez chaque particulier. Ce n'est rien de plus que le recensement de nos jours, la conscription des chevaux.

On parle d'indemniser pour la première fois.

23. — On parla d'indemniser les prestataires. Le principe était donc posé pour la première fois ; quelles allaient bien être ses modalités d'application ?

Les directoires de département détermineront, sur l'avis des districts, le prix de loyer des chevaux et voitures. Nous trouvons ici l'origine incontestable des commissions départementales d'évaluation.

Le prix de loyer des chevaux et voitures devait être acquitté à la fin de chaque mois, par les commissaires ordonnateurs (les Intendants militaires actuels).

Les propriétaires qui auront perdu des chevaux et voitures seront indemnisés ; le montant de l'indemnité sera déterminé par les corps administratifs, d'après l'estimation qui en sera faite par la municipalité (1).

Que réquisitionne-t-on ?

24. — Ainsi donc les premiers textes révolutionnaires n'envisageaient que la réquisition de l'usage, pour les chevaux et voitures, et ils allouaient un prix de location payé en fin de mois ; c'était le louage forcé de choses, dont le caractère obligatoire découlait des besoins impérieux de la nation ; l'acquisition de la propriété mobilière n'allait cependant pas tarder à venir.

Aujourd'hui la réquisition frappe en général la pleine propriété, sauf en matière immobilière, mais des textes récents, la loi du 11 juillet 1938 notamment, prévoient les réquisitions d'usage et précisent les applications.

Enfin, sous l'empire du même décret de 1792, les particuliers doivent déclarer, sur réquisition, la quantité de pailles et fourrages qu'ils possèdent.

N'avons-nous pas vu les mêmes obligations au cours des guerres de 1914 et de 1939 ?

(3) Répertoire du Droit français Fuzier-Herman. V^o R^{ég.} Mil., p. 840, N^o 4.

« L'histoire est un éternel recommencement » a-t-on écrit, et tout comme le disait notre grand moraliste, « La Fontaine » : il n'est rien de nouveau en la machine ronde.

Le décret du 13 décembre 1792 donna pouvoir aux commissaires des guerres, de réquisitionner pour les besoins des troupes, quand les fournitures manquaient, sauf à en rendre compte au Ministre de la Guerre qui devait, à son tour, en aviser la convention.

Des décrets postérieurs : 9 mars, 23 août 1793, et d'autres dispositions diverses, étendirent presque sans limite ce droit singulier.

La convention nationale, au nom du salut public, centralisait dans ses mains toutes les forces et toutes les richesses de la nation, pour repousser l'invasion étrangère et étouffer la guerre civile.

Le décret du 23 août 1793 met en réquisition jusqu'au jour où les ennemis auront été chassés du territoire de la République, non seulement tous les citoyens français, ainsi que les femmes, les enfants, les vieillards, mais encore les armes, les chevaux, les grains, et il investit les représentants du peuple en mission, des pouvoirs illimités attribués aux représentants du peuple près les armées (1).

limitation.

25. — Des mesures aussi générales ne pouvaient évidemment avoir qu'un destin éphémère, né de la situation qui les avait provoquées ; elles devaient bientôt subir les effets de la limitation édictée par la loi du 18 brumaire an III qui, en coordonnant ces divers textes, tenta de les codifier, et devait enfin servir de base aux réquisitions jusqu'en 1877.

« Il n'y aura plus de réquisitions illimitées » disait l'article 2, et l'article 3 ajoutait : « chaque réquisition désignera l'espèce, la quantité des objets requis, le délai dans lequel sera faite la livraison, et l'époque du paiement ».

Les formalités légales de réalisation, le mode de coercition en cas de refus des prestataires, les procédés de paiement, notamment les bons de réquisition, autant de lacunes que des textes nouveaux allaient combler à brève échéance ;

(1) Répertoire de jurisprudence Dalloz, V^o R^{ég.} Mil., p. 289, N^o 5

tout était prévu, jusques et y compris l'amende, l'arrestation et l'emprisonnement.

Mais la constitution de 1791 rendait cependant difficile l'exécution de semblables mesures ; n'avait-elle pas déclaré, en effet, que la propriété était un droit inviolable et sacré, un droit imprescriptible, et que nul ne pouvait en être privé si ce n'était lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exigeait évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ?

S'il eût été aisé de démontrer la nécessité publique, de la constater légalement au besoin, si le principe de l'indemnité avait été posé, celui du paiement préalable n'avait jamais été résolu ; il ne l'est d'ailleurs encore point aujourd'hui.

Comment pouvait-il en être autrement ?

Comment l'Etat pouvait-il prendre l'engagement de payer par avance et à caisse ouverte, des sommes si élevées dont il ne pouvait parfaire le montant parce qu'elles dépassent, et de beaucoup, les prévisions du budget normal d'un exercice, alors surtout que la réquisition est précisément la suprême ressource lorsqu'on manque d'argent.

Et n'y avait-il pas là violation d'un principe constitutionnel par ceux-là même qui en avaient consacré l'aménagement ?

La dictature révolutionnaire était la résultante inévitable de nécessités impérieuses ; le salut public était en jeu et, dans une situation anormale, des habitudes ou des textes exorbitants pouvaient très bien coexister avec des dispositions régulières.

L'effet d'événements extraordinaires, de circonstances imprévues, créait une sorte de législation adéquate, de fait ou de droit, qui dominait toutes les autres sans toutefois les absorber.

Il ne saurait d'ailleurs être sérieusement question de légalité à une époque où l'arbitraire seul pouvait permettre de faire face aux difficultés du moment, et où le devoir des citoyens envers l'Etat leur commandait précisément d'obéir sans objection.

Et les réquisitions continuèrent à être exercées, en contre-partie d'une indemnité dont le paiement préalable fut entièrement négligé.

Période consulaire et impériale.

26. — Pendant les guerres du Consulat et de l'Empire, à l'époque de « la grande promenade militaire à travers l'Europe », les réquisitions devinrent plus d'une fois nécessaires. On rappelle à titre d'exemple, à l'intérieur, les réquisitions de voitures qui permirent le transport de la garde impériale, en poste, de Paris en Saxe en 1806 (1).

(Galiéni n'avait donc rien inventé en 1914 avec son aventure devenue légendaire des taxis de la Marne).

L'Empereur en fit lui-même un large usage ; c'est ainsi que nous lisons dans l'« Histoire de Napoléon », Tome 3, p. 2, sous la plume de Ségur :

« Le pays étant fertile, chevaux, chariots, bestiaux, vivres de toute espèce, tout fut enlevé..., quelques jours après, au Niémen, l'embarras du passage et la rapidité des premières marches de guerre firent abandonner tous les fruits de ces réquisitions, avec autant d'indifférence qu'on avait mis de violence à s'en saisir ».

En 1813, Napoléon écrivait lui-même à son frère Joseph à propos de l'approvisionnement de Magdebourg :

« La réquisition est un moyen que l'état de guerre autorise, et l'on en a constamment usé depuis que le monde est monde ». (2).

La loi du 28 juin 1815, autorisa le gouvernement à assurer, par voie de réquisition, les subsistances des armées et les transports militaires ; elle ordonna que le prix des objets requis serait fixé d'après les mercuriales ; pour les denrées qui n'y seraient pas comprises, le prix en serait réglé d'après des tarifs arrêtés par le Préfet en conseil de préfecture, de concert avec les commissaires ordonnateurs (3).

Nous voyons ainsi s'ébaucher le principe de la fixation de l'indemnité, dont nous aurons à nous entretenir plus lon-

(1) Supplément au Répertoire de Jurisprudence Générale Dalloz V^o Réquisition militaire, N^o 7.

(2) Répertoire de Droit administratif de Béquet, 1906, Tome 23. V^o Réquisition mil., p. 70. Renvoi 1.

(3) Cette loi émanant des Chambres des cent jours peu de temps avant le rétablissement du régime royal, ne dut pas être appliquée.

guement par la suite, car à lui seul il constitue l'un des principaux fondements de la loi actuelle des réquisitions.

Mais la charge des réquisitions ne venait peser que sur les départements envahis et leur poids allait devenir bientôt intolérable, s'il n'était mieux et plus équitablement réparti. Il fallait donc conjurer ce danger qui s'avérait tous les jours plus angoissant.

Une ordonnance du 16 août 1815 établit enfin une contribution extraordinaire de 100 millions à charge de l'Etat et dont le principe se justifiait par le désir de reporter les frais d'entretien de l'armée sur la nation toute entière.

Ainsi le pillage, fort en usage autrefois, se transformait progressivement en un impôt régulier perçu sur les populations par les voies régulières.

De 1816 à 1870

27. — Au cours du XIX^e siècle, une réaction se produisit chez nous contre le mode de vivre sur le pays.

Les pratiques de pillages, bien que singulièrement évoluées, perdirent de leur force et les inconvénients du système, dont on avait eu le tort d'abuser, firent disparaître jusqu'au souvenir même de ses avantages.

« La lecture de certains mémoires, écrit M. Georges Ferrand, l'ère de paix qui suivit sur le continent, l'oubli de la grande guerre, le développement des idées philanthropiques, les usages adoptés nécessairement dans la guerre d'Afrique, où nous ne pouvions compter sur des villes et des villages qui n'existaient pas, et où les ressources locales consistaient en quelques rares silos, firent perdre l'habitude de l'exploitation locale ». G. Ferrand, *Des réquisitions militaires*, 1892, p. 45.

De plus, les esprits demeuraient acquis au dogme du respect de la propriété privée, consacré par la tourmentée révolutionnaire, et la réquisition leur apparaissait comme un outrage direct à ces principes, un expédient extrême et subsidiaire à se procurer les moyens de satisfaire les besoins des armées.

La réquisition reste donc en veilleuse, abandonnée à un destin obscur pendant plus d'un demi-siècle par la restauration et les gouvernements qui suivirent, pour réapparaître ensuite et briller d'un tout autre éclat, après une nouvelle convulsion, pas très heureuse pour la France : celle de 1870.

CHAPITRE II

L'élaboration et le vote de la loi du 3 Juillet 1877

Les imperfections du système. 1870.

28. — La nouvelle guerre qui allait servir encore une fois de champ d'expérience aux réquisitions, faisait toucher de plus près les imperfections du système : les troupes n'osaient pas requérir, la législation éparsée et confuse ne répondait plus aux besoins nouveaux, qu'on ne pouvait traiter avec les méthodes révolutionnaires dont l'ancienneté autant que l'ignorance n'étaient d'ailleurs point faites pour en faciliter la pratique.

Et puis les autorités auxquelles la mission de requérir était confiée ne pouvaient plus être désignées que par analogie, celles que ces textes en chargeaient n'existant plus.

Il fallut cependant faire face aux immenses besoins de la guerre nouvelle avec cette législation désuète, d'aucun secours, que la Cour de Cassation légalisait cependant en décidant que :

« le droit accordé aux agents de l'autorité de requérir le service des citoyens en cas de calamités ne pouvait être exercé dans des circonstances plus impérieuses que celles résultant de l'état de guerre où la France se trouvait alors et qui imposait la nécessité de pourvoir sans retard à tous les besoins de la défense nationale ».

(Crim. Cass. 24 novembre 1870, aff. Leray, D. P. 71-1-79)

Ainsi les principes juridiques eux-mêmes étaient transgressés, au nom du droit de nécessité, par la haute juridiction qui avait cependant mandat d'en assurer une servile et rigoureuse application.

Mais bientôt, et en toute hâte, on se mit à l'ouvrage ; un grand nombre de décrets, soit du gouvernement de la défense nationale à Paris, soit surtout de la Délégation de Tours et Bordeaux, prirent cours, rappelant en ce point l'abondance législative et réglementaire des premiers jours de la guerre de 1939.

Les convulsions de l'histoire ont toutes un fond commun ! ! ! elles possèdent le mérite, dont elles ont seules le secret, de mettre cruellement en évidence les nécessités de la guerre et de tenter une législation d'expédient à la hauteur de ces nécessités.

Mais cette réglementation bien rapide, et à ce titre sujette à de multiples erreurs, à des omissions irréparables, ne peut en général satisfaire les besoins pour lesquelles elle est créée ; 1870 nous permit d'en faire la triste expérience.

Après les hostilités

29. — Après les hostilités, la question fut reprise par des esprits pondérés ; il fallait enfin se décider résolument à « remplacer des dispositions que l'expérience avait démontrées inefficaces pour l'armée et lourde pour l'habitant », et dont certaines étaient contradictoires.

Ce sera l'œuvre de la 3^e République.

Le Général de Cissey, ministre de la Guerre, eut la charge de déposer sur le bureau de la Chambre, le 21 mars 1876, le projet de loi qui devait refondre les textes surannés et aboutir au vote de la loi du 3 juillet 1877 qui représente la charte toujours vivante des réquisitions.

Le projet de loi était précédé d'un exposé des motifs dans lequel le Général s'exprimait en ces termes :

« L'Allemagne, au lieu d'attendre les crises pour ordonner les mesures nécessaires, est, depuis longtemps, en possession de lois qu'elle vient d'ailleurs d'améliorer et de compléter, et qui ont pour objet de prévenir et de régler, aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, les ressources que l'autorité militaire peut obtenir des habitants pour assurer les besoins de l'armée.

« Ces considérations nous ont amené à penser qu'il y avait un grand intérêt à créer en France une législation analogue, préparée avec réflexion et maturité, donnant aux citoyens des garanties pour le respect de leurs droits et permet-

tant ainsi à l'armée, même en temps ordinaire, et à raison même de ces garanties, d'obtenir des habitants un concours efficace, si « l'utilité s'en faisait sentir ».

Cette opinion, d'une personne aussi autorisée que l'était alors le Général de Cissey, ne manqua pas de laisser accréditer dans l'opinion publique que c'était l'armée allemande qui, en 1870, avait appris l'art des réquisitions à l'armée française (1).

L'historique qui précède n'a aucune peine à faire justice d'aussi fantaisistes affirmations.

Le projet de loi du Ministre de la Guerre, était l'objet à la Chambre, d'un rapport du baron Reille et devant la haute assemblée, d'un rapport du sénateur De Bastard.

M. Pierre Bonnet nous apprend avec une certaine humour, que le point qui fut le plus longuement envisagé à la Chambre fut celui de savoir s'il convenait de faire deux lois, une pour le temps de paix, l'autre pour le temps de guerre, et qu'au Sénat la question qui retint le plus longtemps l'attention fut la dispense de frais de timbre et d'enregistrement qu'il était opportun d'accorder, en cas de litige, aux pièces contentieuses.

Il est vrai que le général Billot — continue M. Pierre Bonnet, — avait demandé à ses collègues de « voter la loi d'urgence, à l'unanimité, sans en modifier un seul article ».

L'Assemblée obéit, mais, ce faisant, elle se rendait peut-être moins aux objurgations d'un de ses membres qu'à son désir de pouvoir sans retard, commenter la déclaration du duc de Broglie qui, à l'ouverture de la séance, venait de donner lecture du message du Président de la République avisant la Haute Assemblée que « la dissolution de la Chambre était jugée nécessaire » (2).

Rapport du baron Reille à la Chambre

30. — Pour être plus complet, et devant la parcimonie des travaux préparatoires, nous nous permettrons de donner ici même, copie de la partie la plus vivante du rapport du

(1) L'Intendance en campagne par l'Intendant militaire G. Nony, p. 113, édition 1925. Lavauzelle et Cie, Editeurs, Paris.

(2) Les Réquisitions et le règlement par Pierre Bonnet, édition 1919, p. 46. Baillières et fils, éditeurs.

baron Reille, extrait du Recueil des Lois et Décrets de Sirey, année 1877, page 249 des lois annotées.

Nous serons ainsi tout au moins, imprégnés de l'état d'esprit et de l'ambiance qui ont présidé au vote de la loi de refonte complète et de codification de l'objet de notre étude.

« — La Commission de la Chambre des députés, y est-il dit, avait d'abord pensé qu'il pouvait être préférable de créer par des dispositions séparées, une loi pour le temps de paix et une loi pour le temps de guerre, de manière à distinguer complètement les pouvoirs de l'autorité militaire, l'étendue des réquisitions, les modes de procéder dans chacun de ces cas. Cette distinction existe dans la législation allemande. Mais l'examen attentif de cette législation amène à la conviction qu'il vaut mieux poser dans la loi des principes communs, sauf à en restreindre l'application dans certaines conditions déterminées.

— Il ressort de la réalité des faits que le droit de l'armée à faire appel aux habitants pour suppléer à ses besoins n'est pas de ceux qu'on puisse discuter : car il est, a été et sera toujours le droit de la nécessité. S'il est souvent de ceux que la moralité réprouve, que les lumières plus répandues dans notre siècle tendent à faire tomber en désuétude, que la civilisation doit s'efforcer de proscrire, il n'en est pas moins vrai que toutes les fois que des masses d'hommes armés se trouveront privés des moyens nécessaires à leur subsistance, leur premier sentiment sera de les chercher autour d'elles, et aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les populations, si des règles ne président pas à des circonstances exceptionnelles.

« C'est surtout et avant tout pour protéger le citoyen, pour bien spécifier jusqu'où vont ses devoirs à l'égard de l'armée, pour bien limiter la portée des droits de celle-ci que la loi est nécessaire en tous temps. Aux uns, elle doit donner les moyens, dans des cas imprévus, de se procurer sans délai le strict nécessaire, de le faire avec ordre, avec ménagement, avec la dignité que comporte une obligation légale, et non avec la brutalité, l'imprévoyance qui étaient autrefois l'usage trop répandu ; si les intérêts de la défense nationale sont en jeu, tout ce qui peut lui être nécessaire doit devenir l'apanage de l'armée ; et ceux des citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune doivent trouver dans

leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants.

Aux habitants, la loi doit en tout temps une protection contre des abus.

En permettant aux soldats de demander l'indispensable par des voies extraordinaires, la loi doit s'assurer que cette distribution spéciale est absolument nécessaire ; elle doit en rendre responsable vis-à-vis du pays celui qui l'ordonne ; elle doit assurer au citoyen la rémunération de ce qu'il a fourni, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous.

Ces principes avaient guidé avant nous la commission administrative ; ils avaient frappé le Conseil d'Etat, et, comme eux, nous avons été conduits à renoncer à notre première idée et à adopter le système qui a prévalu et qui a inspiré le projet qui nous était soumis.

On ne saurait se dissimuler, en effet, que le droit de réquisition est une atteinte très grave au droit de propriété. Le droit d'expropriation, qui est du même ordre, a du moins pour lui l'indemnité préalable qui, si elle n'atténue pas en principe cette violation d'une règle primordiale, en diminue du moins dans la pratique les plus sérieux inconvénients.

L'intérêt public, le salut national quelquefois, sont les seules raisons légitimes de semblables dérogations au droit de propriété.

Il nous a semblé que nous devions essayer de faire entrer dans le texte de la loi toutes les décisions restant en vigueur de la législation antérieure rapidement analysée ci-dessus, et faire ensuite table rase de tous ces décrets, lois et règlements qui n'auront plus de raison d'être, afin d'éviter d'un côté qu'on ne vienne faire appel, dans un moment de crise, à des dispositions draconiennes tombées en désuétude, de l'autre, qu'on ne soit obligé d'aller chercher dans des articles oubliés telle ou telle règle que la loi actuelle n'abrogerait pas.

— Un règlement d'administration publique pourvoiera aux détails d'application. Il y a en effet, telles dispositions secondaires que la loi, sous peine d'être diffuse, ne peut prévoir et qui, d'ailleurs, doivent pouvoir être modifiées d'une manière moins solennelle, si l'exécution suggérait des nécessités nouvelles ».

Ce règlement ne tardait pas à éclore, il prenait date du 2 août 1877.

CHAPITRE III

Le droit moderne des réquisitions

514

31. — Désormais le pli était donné, la production législative et réglementaire n'allait plus connaître de répit ; chaque année allait apporter son tribut constructif à l'œuvre nouvelle ; 1914 se distinguait plus particulièrement, comme chaque époque de convulsion violente.

938

32. — La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre et son décret du 28 novembre suivant allaient eux aussi modifier l'économie générale préexistante.

939-1940

33. — Ensuite septembre 1939, avec son cortège de nouveaux décrets, qui rappelait les périodes agitées de l'histoire ; puis enfin 1940, qui fera date à son tour par la nouveauté et peut-être le modernisme de dispositions nouvelles qui ne manqueront certes pas de voir le jour.

CHAPITRE IV

Conclusion

34. — Voilà, rapidement brossé, le tableau de l'histoire des Réquisitions militaires, de ce sujet « réputé épuisé et qui paraît inépuisable ».

Si le lecteur a eu la patience méritoire de suivre notre aperçu jusque dans ses moindres méandres, il a pu se rendre compte de l'évolution lente, mais progressive et permanente de la condition juridique des réquisitions à travers les âges.

Certes, le fer a encore besoin d'être forgé ; et de ses fentes béantes apparaissent des imperfections qui semblent vouloir braver le temps et défier les esprits.

Mais nous savons aussi que la perfection est un mythe, qu'il ne faut donc pas s'obstiner à la rechercher et que la plus grande sagesse consiste souvent à défendre les institutions sociales qui existent, et qui ont fait leur preuve, au lieu de s'élever contre elles.

« Ne touchez qu'en tremblant au mécanisme de l'Etat », écrivait Descartes.

DEUXIÈME PARTIE

Définition

Nature Juridique

CHAPITRE I

Définition

QU'EST-CE QUE LA REQUISITION ? COMMENT PEUT-ON LA DÉFINIR ?

Tentatives de définitions :

35. — « La défense nationale a des besoins pressants ; il faut qu'ils soient satisfaits sans délai.

L'armée a besoin : elle prend !

On va au plus pressé ; plus tard la nation indemnisera » (1).

A. Gruet

Voilà comment, en style lapidaire, et en quelques mots bien simples, sans la moindre affectation, M. Paul Gruet explique ce qu'est une réquisition.

Et il ajoute un peu plus loin :

« L'autorité militaire qui peut ainsi s'installer dans votre maison, à votre table, dans les lits que vous n'occupez pas personnellement, qui peut requérir vos chevaux, vos biens de toute nature, est donc armée d'un pouvoir extraordinaire ».

La réquisition répondrait ainsi à l'idée de nécessité et engendrerait celle de puissance.

Nous allons essayer de la définir d'abord, de l'analyser ensuite.

(1) Paul Gruet. - Réquisitions militaires et civiles, 2^e édition, p. 4, Paris. Librairie Félix Alcan.

On a tenté bien d'autres définitions de la réquisition ; autant d'opinions diverses, plus ou moins divergentes, mais gravitant toutes autour d'un même point central, d'un axe solidement étayé, d'un pivot fortement soutenu.

Dalloz

36. — Le premier répertoire de jurisprudence générale de *Dalloz*, l'édition de 1858, V^e réquisition N^o 2, est assez discret sur la question ; il précise simplement que :

« le mot réquisition exprime... la demande faite par l'autorité publique, qui met une certaine chose à la disposition de l'Etat.

Dans les cas urgents et dans les circonstances extraordinaires, à défaut de service régulièrement établi, pour la fourniture des objets en nature, nécessaires aux besoins des troupes et à la défense de l'Etat, l'Administration y pourvoit à l'aide de réquisitions.

Ce mode est extraordinaire comme les circonstances qui le font naître.

On appelait aussi réquisitions les appels extraordinaires des soldats sous les drapeaux, qui furent faits en 1792, 1793, 1794 ».

Essai timide d'explication d'une terminologie qui ne semble guère passionner le juriste, pas plus que le législateur, encore moins le militaire ; on se désintéresse de la chose, et c'est tout juste s'il est question de « fourniture des objets en nature », ces derniers à condition simplement qu'ils soient « nécessaires aux besoins des troupes et à la défense de l'Etat ».

Heureux temps où le souvenir lointain des guerres passées s'estompait si hardiment dans les brumes du silence et de l'oubli.

Dalloz supplément

37. — Le supplément au répertoire, même rubrique, édition 1895, est un peu plus impératif.

On semble déjà réveillé de cette nonchalance et sorti de cette torpeur dont on venait de faire malheureusement les frais. L'aventure de 1870 ; — dont il est préférable de ne pas

réveiller le souvenir, — planait encore sur les esprits ; la loi de 1877 était née, et l'on avait enfin compris.

« La réquisition — dit l'ouvrage — est la demande par l'autorité militaire, aux habitants d'un pays, de fournir en nature, les objets ou prestations nécessaires à l'armée, faite sous la forme d'une invitation ou, au besoin, d'une injonction qui peut, en cas de refus ou de résistance, être appuyée par la force ».

L'auteur mis cependant en éveil par les difficultés passées et leur sombre destin, semble ne pas soupçonner la vaste trajectoire que sa matière allait parcourir avec la complicité des événements et l'aide du temps.

Fuzier-Herman

38. — Le Répertoire général alphabétique du Droit Français publié sous la haute direction de Fuzier-Herman fait une distinction entre les réquisitions du droit international public et celles du droit public interne, distinction qu'il emprunte d'ailleurs au Traité des Réquisitions militaires de Ferrand.

Les premières seraient une demande de prestations déterminées, nécessaires à l'armée, faite sous la forme d'une invitation ou d'une sommation et poursuivies par la force s'il était nécessaire d'y recourir pour sa réalisation.

Elles se trouveraient assujetties au droit des gens et aux lois et coutumes de la guerre et s'exerceraient surtout en pays ennemi, bien qu'elles puissent aussi s'appliquer au territoire national dans des cas déterminés, lorsqu'il s'agit notamment du matériel des chemins de fer appartenant à des neutres, de bateaux neutres, etc... (1).

Cette forme de réquisition débordant le cadre de notre étude, nous la passerons sous silence.

Les secondes, qui ne s'appliquent qu'au territoire national et qui sont soumises aux règles de la législation propre à chaque Etat, seraient d'après un autre auteur une sorte d'expropriation s'appliquant aux choses mobilières.

Et le répertoire ajoute : « une telle définition toutefois paraît incomplète en ce qu'elle ne comprend ni la réquisition de services personnels, ni les dispositions légales relatives aux

(1) Fuzier-Herman. V^o Réq. mil., N^o 1 et 2.

grandes manœuvres qui permettent l'occupation des propriétés privées, sauf l'allocation d'indemnités pour les dommages qui y seraient causés. Elle s'applique mal, d'autre part, au logement, au cantonnement, et à la conscription des chevaux et voitures.

La réquisition nous semble devoir être plutôt définie : la vente ou le louage forcé des choses ou des services, dont le caractère obligatoire découle des besoins de la défense nationale ».

Vouloir limiter la réquisition aux choses mobilières serait méconnaître le principe même des besoins des armées, besoins de diverses natures, qui se sont tous manifestés avec la même intensité et que l'on ne saurait ajourner.

Mais ce que l'armée réquisitionnait essentiellement à l'époque, et même dans la pensée du législateur de 1877, ce sont précisément des choses mobilières, des vivres, des denrées alimentaires, des objets d'habillement et de campement, du matériel nécessaire aux troupes en campagne.

Ce n'était qu'accessoirement que les réquisitions pouvaient porter sur des services ; logement, cantonnement, conducteurs, etc.

39. — La guerre de 1914 a complètement transformé le champ d'application des réquisitions pour le mettre plus en harmonie avec les besoins nouveaux, nés de l'évolution des méthodes de combats. Il ne s'agit plus, en effet, d'une suite d'opérations militaires limitées, dans leurs manifestations stratégiques, mais d'une guerre totale, affectant tous les domaines vulnérables de l'économie nationale, d'une lutte aux formes multiples dans laquelle la question économique joue un rôle prépondérant par les atteintes sournoises d'un blocus inexorable et poignant.

Et cette extension a suivi une marche régulièrement ascensionnelle jusqu'au jour où la réquisition a été déclarée aussi totale que la guerre même qu'elle avait pour objet de soutenir.

La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, en est une de ses plus remarquables illustrations.

40. — La réquisition a donc évolué *par son but*, en ce sens qu'elle n'est pas seulement militaire comme autrefois,

mais encore civile, frappant toutes les fibres de la trame sociale.

Elle a aussi évolué *par son objet* parce qu'elle n'affecte plus seulement que des choses mobilières, ou des services accessoires, mais encore toutes les manifestations de la production nationale des ressources du pays, et des biens de toute nature, qui répondent par leur usage aux cris de la nécessité : servir.

La définition de la réquisition telle que nous pouvons la connaître par la relation qui précède, a donc elle-même subi une évolution singulière ; elle a pu à l'origine, correspondre à « une notion juridique unique » ; aujourd'hui elle s'analyse en opérations juridiques de diverses sortes qui feront l'objet d'un chapitre spécial de notre ouvrage.

Cherchons donc, dans le creuset commun de la matière, d'autres définitions, plus adéquates à l'idée même des réquisitions et à ses principaux objectifs.

Pandectes

41. — *Les Pandectes françaises* ont fait un rapide exposé de la notion de réquisition (1), dont nous extrayons succinctement ce qui suit :

« Sous le mot réquisition, on a étudié spécialement le droit qui appartient à certaines autorités, de mettre en mouvement la force armée. A ce point de vue, la réquisition, même exercée par l'autorité civile, peut être considérée comme une réquisition militaire.

Mais, avec la législation actuellement en vigueur, le mot « réquisition militaire » a un sens spécial et différent : il désigne les réquisitions ayant pour but de se procurer les objets nécessaires à la guerre, ou à la préparation de la guerre.

Cette formule a le tort incontestable de demeurer vague. Mais la faute en est à la loi du 3 juillet 1877 qui, intitulée « loi sur les réquisitions militaires » traite de tous les objets suivants : 1°) logement et cantonnement des troupes ; 2°) prestations à fournir par voie de réquisition ; 3°) réquisitions relatives aux chemins de fer ; 4°) dispositions relatives aux

(1) *Pandectes françaises*. Nouveau Répertoire, tome 49, édition 1904, V° Rég. Mil., N° 1 à 4.

chevaux, mulets et voitures nécessaires à la mobilisation. A cette énumération, le décret réglementaire du 2 août 1877 ajoute encore des dispositions spéciales aux grandes manœuvres.

Ces mesures diverses, dont quelques-unes, ainsi qu'on le verra, sont de nature à porter de sérieuses atteintes à la propriété, rentrent toutes sous la rubrique « Réquisitions militaires ». Et cependant, certaines d'entre elles n'impliquent nullement l'idée d'une prestation à fournir, mais seulement l'obligation de subir une gêne plus ou moins grave ».

Ce léger aperçu nous met bien dans l'ambiance de l'époque ; il ne saurait y être question de mesures de grande envergure que les événements à venir allaient cependant rendre nécessaires.

Nous sommes en 1904, les esprits sont calmes, et seules les batailles politiques sont sur le pavois. Le souvenir des guerres passées, de celles qui ont pesé sur le pays pendant de longues périodes de combat et de souffrances, va s'élever comme « les grands brouillards qui montent des vallées à l'aube des matinées ensoleillées » ; celles de demain paraissent appartenir encore au domaine du rêve, de l'utopie et n'allait-on pas dire bientôt que la guerre était désormais chose impossible ?

L'évolution des réquisitions, telle que nous l'avons succinctement exposée, était loin d'effleurer les esprits, même les plus sceptiques et jusqu'au tocsin de 1914 qui vint battre le ralliement des énergies nationales, les mesures prises n'étaient guère de nature à modifier sensiblement la définition laconique, que les Pandectes françaises ont donnée de notre sujet.

Béquet

42. — D'après le répertoire de Béquet (1), la réquisition : pour en donner une définition complète embrassant des formes multiples, peut être qualifiée : l'obligation imposée à un particulier d'abandonner la propriété de ses biens meubles, de céder temporairement la jouissance de ses biens meubles ou

(1) Béquet. Répertoire du Droit administratif, édition 1906, t. 23. V^o Rég. mil., N^o 1.

immeubles, ou même de rendre certains services personnels, le tout pour les besoins de l'armée, ou des opérations militaires.

Et l'auteur continue :

Il faut distinguer entre les réquisitions opérées en territoire ennemi et les réquisitions opérées en territoire national. Les unes ne sont soumises qu'aux règles toujours imprécises et théoriques du droit des gens. Les autres, au contraire, rentrent dans le domaine du droit public et font l'objet de dispositions législatives détaillées et obligatoires.

Voilà une définition qui est claire, et qui semble résumer en les groupant en un même faisceau, celles que nous avons déjà énoncées.

Est-elle complète en cet état ? nous ne le pensons pas aujourd'hui ; elle l'était à coup sûr à son époque, où les réquisitions de personnes étaient purement académiques, et l'auteur a eu le mérite de synthétiser en peu de mots une pensée dont le développement devait acquérir une telle importance dans le déroulement de l'avenir.

D'autres définitions théoriques ont été encore tentées sur le sujet qui nous concerne, la notion du droit a été assez laborieuse à définir ; il a fallu l'aide de la jurisprudence pour construire une explication scientifique et suggestive du vocabulaire que nous essayons de sonder jusque dans ses derniers retranchements.

a Cour de Cassation

43. — Le célèbre arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 6 mars 1917 (1), qui mit fin à toute une controverse qui défraya longtemps la chronique des revues de droit et de jurisprudence de nos Cours et Tribunaux, et qui fera l'objet de la III^e partie de cet ouvrage, donne une définition type des réquisitions telles qu'elles existent actuellement et telles qu'elles seront conçues désormais par la doctrine et la jurisprudence.

« Les réquisitions militaires... sont des actes de puissance publique, consistant dans la main-mise de l'Etat, — indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix, et

(1) Sirey, 1917, 1-9.

sans indemnité préalable, — sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée, pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique, ces réquisitions n'ont donc le caractère, ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ».

Ainsi donc la réquisition est un acte de puissance publique, c'est-à-dire une prérogative exorbitante du droit commun, qui entraîne ou peut entraîner, pour les particuliers ou pour leur patrimoine, des charges exceptionnelles en vue de satisfaire un intérêt général.

L'acte frappe les biens : en ce sens, il déroge aux dispositions mêmes de l'article 544 du Code Civil qui pose le principe de la « propriété, droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par le règlement », droit « conforme aux principes consacrés par le droit romain », où « la propriété était définie « *plena in re potestas* », ce qui impliquait une appropriation complète de la chose par l'individu, une maîtrise, un pouvoir illimité » (1), enfin droit que l'on dit souvent être absolu, exclusif et perpétuel mais sous réserve de restrictions qui en altèrent singulièrement la portée.

L'acte frappe aussi les personnes. Ici l'atteinte est encore plus grave et plus sérieuse ; elle constitue une brèche béante aux principes de la garantie des libertés individuelles, mais cette brèche, qui s'est considérablement élargie depuis la loi du 11 juillet 1938, est la conséquence d'une nécessité impérieuse que l'on ne saurait discuter plus longtemps et qui vient justifier l'acte de puissance publique exercé par l'autorité requérante.

Et cet acte consiste, nous dit l'arrêt, dans la main-mise de l'Etat sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée.

Cette puissance, autrefois limitée aux besoins de l'armée, mais aujourd'hui étendue à la population civile, aux besoins généraux de la nation qui passe brusquement du pied de paix au pied de guerre, est d'un dynamisme considérable, redou-

(1) Bonnecarrère, Laborde-Lacoste et Crémieu. Exposé méthodique de Droit civil, édition 1940, N° 764.

table a-t-on dit, car elle permet aux pouvoirs publics de disposer à la fois du patrimoine et de la liberté des citoyens sous l'égide péremptoire de la nécessité publique.

Elle ne doit, certes, être mise en œuvre que « pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement », restriction plus théorique que pratique à une époque de bouleversement général où il est plus aisé de prendre sans discuter et où d'ailleurs les difficultés de trésorerie deviennent insurmontables ou singulièrement inquiétantes.

Cet acte de puissance publique qui est unilatéral par définition même, appartient exclusivement et d'une façon complète à l'Etat ; il dépend, dit le texte : « de sa seule volonté » et s'exerce, « indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix ».

Point n'est besoin d'avoir l'agrément préalable du prestataire, ce qui serait la négation même du principe posé ; la puissance publique frappe inexorablement et ses arrêts sont de ceux qui ne se discutent point, ils sont péremptoirs. On examinera plus tard, au besoin, la validité de l'acte juridique et le montant de l'indemnité à allouer, mais la nécessité publique au nom de laquelle on agit ne saurait connaître la moindre résistance.

Quel est maintenant le caractère de la réquisition, comment peut-on l'analyser, quelle est sa nature juridique ?

C'est ce que nous allons essayer d'exprimer et de dégager dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

Nature Juridique

COMMENT PEUT-ON L'ANALYSER ?

Que pourrait bien être la Réquisition ?

44. — Nous avons essayé, dans le chapitre précédent de trouver une définition de la Réquisition se rapprochant le plus possible de la notion qu'elle représente.

Il nous reste maintenant à l'analyser, à en déterminer sa nature juridique, en raison de l'imprécision même de la loi, à voir si elle n'appartiendrait pas à une des formes de contrats de droit commun, ou tout au moins de ces contrats innommés participant à la fois de la nature de plusieurs des contrats spécialement prévus, et obéissant à des règles propres qui lui sont personnelles.

Ou bien la Réquisition ne constituerait-elle pas un « jus singulare », tirant sa propre force de lui-même ?

Examinons successivement pour cela les diverses formes juridiques d'expression de la volonté que les parties en présence pourraient emprunter.

**La réquisition : contrat, marché, expropriation
impôt, opération de ravitaillement, jus singulare ?**

45. — La réquisition pourrait-elle être un contrat consensuel, un marché de fournitures, une expropriation, un impôt même ?..., serait-elle, selon la théorie de M. Maurice Hauriou, un mode d'exécution de l'opération du ravitaillement de l'armée ou de la population civile, ravitaillement qui serait l'application transitoire d'une économie socialiste substituée à l'économie individualiste ?

Ou bien encore constituerait-elle un droit spécial, particulier, suis générís, plus exactement un « jus singulare » ?

L'intérêt de la question n'est pas purement doctrinal ; il ne consiste pas seulement en un hommage rendu par la science juridique aux principes du droit pur ; il revêt en même temps une importance pratique considérable à l'examen, car le résultat de cette analyse, la détermination précise de la nature juridique de la réquisition, serviront d'assises à la théorie de la valeur, à la détermination de l'indemnité représentative, indemnité qui sera en définitive la ressource dernière vers laquelle les prestataires feront tous converger anxieusement leurs regards.

Il convient donc de lui consacrer des développements en rapport, qui serviront en même temps de préambule à la III^e partie de notre étude.

Contrat consensuel

46. — 1°) - La réquisition : contrat consensuel.

Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose (art. 1101 du Code civil).

Il engendre une obligation, soit de la part d'une personne seulement, soit des deux à la fois et il suppose nécessairement le concours ou l'accord de deux volontés pour produire un effet de droit ; c'est d'ailleurs ce qui le distingue de la pollicitation qui est une offre non encore acceptée par celui au profit duquel elle est faite et qui peut être retirée par celui de qui elle émane tant qu'elle n'a pas été acceptée soit expressément, soit tacitement. Ce qui caractérise le contrat consensuel, c'est donc le concours et l'accord des volontés, sans qu'aucune condition de forme ne soit exigée.

Vente

Location

47. — La forme déterminée de contrat qui viendrait de prime abord à l'esprit serait la vente, qui opère transfert de propriété (réquisition de propriété), et la location qui opère transfert de simple jouissance (réquisition d'usage), les transferts de ce genre se trouvant effectivement réalisés par l'acte de puissance publique.

La réquisition est-elle une vente dans les hypothèses de dépossession de propriété, une location en cas de cession momentanée de l'usage de la chose ?

Chacune de ces formes individualisées de contrats suppose la coexistence, le concours, de deux facteurs dominants, que nous chercherions en vain dans l'opération juridique exercée par l'autorité administrative.

Il faut tout d'abord un échange de vues entre les parties, nécessitant chaque fois, sur le principe même de l'opération juridique, des tractations préalables, parfois laborieuses et dont les nécessités impérieuses du moment s'accommoderaient mal des lenteurs : « la guerre ne peut attendre ».

Ces contrats, pour leur perfection, ont besoin de l'accord réciproque et définitif des parties sur la chose, sur le prix et ses modalités de règlement, accord tout à fait problématique et qu'il serait souvent bien vain de rechercher du côté du prestataire, peu empressé à vouloir se dessaisir d'une chose dont il peut avoir le plus grand besoin.

Cette impossibilité pratique d'obtenir volontairement la chose requise a amené le répertoire Fuzier-Herman (1) à écrire :

« La réquisition nous semble devoir être plutôt définie : la vente ou le louage forcé de choses ou de services, dont le caractère obligatoire découle des besoins de la défense nationale ».

Mais si la vente ou le louage sont « forcés », si l'autorité requérante ne les réalise qu'au moyen d'un acte de contrainte exercé sur les particuliers, pour obtenir d'eux les choses ou les services dont elle a besoin, la réquisition porte une atteinte formelle au principe de la liberté des conventions qui doit présider à la formation même des contrats. Là où il y a contrainte, la volonté s'évanouit, ne pouvant librement s'exprimer. La forme contractuelle y chercherait donc vainement les modalités de son application.

48. — Les contrats consensuels seraient ainsi impuissants à fournir à l'autorité requérante l'instrument juridique qu'elle désire ; et l'on peut affirmer que la réquisition ne saurait trouver place dans aucune des formes consensuelles des contrats.

(1) Fuzier-Herman, V^o Réquisitions militaires, n^o 2.

Jurisprudence

49. — Les Tribunaux et les Cours ont eu à examiner la question sur le terrain pratique, et nous dirons avec M. Olivier Martin que leurs variations, à quelques mois d'intervalle, symbolisent l'incertitude générale de la jurisprudence qu'un célèbre arrêt de principe de la Chambre civile de la Cour de Cassation est venu fixer définitivement le 6 mars 1917 (1).

Le Tribunal civil d'Auxerre, dans son audience du 24 novembre 1915 (2) a rendu un jugement en notre sens, dont il est intéressant de rappeler la substance.

« Attendu que le législateur du 3 juillet 1877, en codifiant toutes les dispositions antérieures sur les réquisitions a eu pour but d'assurer la sécurité et le ravitaillement de la nation, tout en protégeant les citoyens contre les abus que la nécessité de la sécurité nationale rendait inévitables ; qu'il a voulu donner à l'armée, dans les cas imprévus, dans les temps troublés, le moyen de se procurer sans délai le strict nécessaire et qu'il a cherché de le faire avec ordre, avec ménagement, avec la dignité que comporte toute obligation légale, demandant, d'une part, aux citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune de trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants et à l'armée, d'autre part, de ne se procurer que l'indispensable par les voies extraordinaires qu'il met à sa disposition ; qu'en permettant au soldat d'exiger du citoyen tout ce qui lui est nécessaire, il a voulu assurer à ce citoyen la juste indemnité de tout ce dont il était privé, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous ;

Qu'ainsi il a été amené à décréter que toutes les prestations devaient donner droit à des indemnités représentatives de leur valeur ;

Attendu qu'à la lumière de ces principes, qui ont guidé le législateur de 1877, il est manifeste qu'en parlant de réquisition, la loi n'entend point parler « *d'un acte de vente* » et que la prestation ne saurait être assimilée à un achat, non plus que l'indemnité à un prix librement consenti ;

(1) Sirey, 1917, 1-9. Aff. Etat français c. Erischen-Rothe et Cie.

(2) Sirey, 1915, 2-93.

Que l'Etat n'achète pas, il réquisitionne ; que le citoyen auquel il s'adresse n'est pas un vendeur, mais un prestataire, et que l'objet réquisitionné n'est pas une marchandise mais une prestation... « et que c'est là ce qui faisait dire au baron Reille dans son rapport à la Chambre des Députés : « On ne saurait se dissimuler que le droit de réquisition est une atteinte très grave au droit de propriété... mais l'intérêt public, le salut national quelquefois, sont les raisons légitimes de semblables dérogations » ;

Qu'ainsi en employant le mot « indemnité », le législateur a nettement manifesté sa volonté de réparer le préjudice par lui causé, mais sans aller au delà de ce préjudice ; que tout l'esprit de la loi indique bien, en effet, qu'il s'agit bien d'une contribution et non d'un acte commercial... »

La cour de Rennes prenant le contre pied de cette théorie, méconnaissant complètement le fondement du principe de puissance publique de l'Etat, dont l'application dépouille le prestataire, contre son gré, de la chose qui lui appartient, rendait le 16 janvier 1916, un arrêt dont le considérant fondamental déclarait : (1)

« Que si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de pouvoir s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut au demeurant se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire ; qu'elle doit dès lors subir la marche des cours... »

La doctrine.

M. Olivier Martin

50. — M. Olivier Martin, professeur adjoint à la Faculté de Droit de Rennes, par une critique très habile et fort judicieuse de l'arrêt, écrivait : (2).

« Elle semble donc (la cour de Rennes), considérer la réquisition comme un mode sensiblement analogue aux modes d'acquisition du droit commun, et n'en différant que par une exécution immédiate et assurée.

Cette conception méconnaît la différence qui sépare les procédés usités entre les particuliers dont les droits sont

(1) Sirey, 1916, II-49. Aff. Etat français c. Erischen-Rothe et Cie.

(2) Sirey, 1916, II-49. Aff. Etat français c. Erischen-Rothe et Cie

égaux, et les procédés de tout temps reconnus à l'Etat, dans les cas extrêmes, et justifiés par la simple contemplation de sa mission.

Admettre que l'Etat requérant se présente comme un acheteur ordinaire, à part qu'il est toujours assuré d'obtenir livraison, c'est mettre au premier plan des analogies superficielles, en négligeant comme subsidiaire un trait fondamental ; c'est vider de tout sens propre cet acte redoutable qu'est la réquisition.

La substance même de toute opération d'achat, c'est d'être volontaire, de résulter d'un contrat ; la substance de la réquisition, c'est d'être imposée par l'Etat, dans des conditions déterminées, certes, mais sans discussion possible.

La thèse de la Cour de Rennes, si elle n'est pas une pure pétition de principe, fait de la réquisition une combinaison hybride ; elle en donne une explication édulcorée, affadie, dont on voit très bien sans doute le but, mais qui est dépourvue de toute rigueur doctrinale, comme de toute vraisemblance historique.

Il ne s'agit pas ici de fournir une justification approximative, en vue d'une solution qu'il paraît préférable de faire prévaloir ; il s'agit de bien comprendre, dans son essence, une institution grave, une institution de guerre, et d'aboutir ainsi, en classant et en hiérarchisant les intérêts en jeu à une solution à la fois logique et équitable.

Or, il apparaît clairement que la réquisition est une intervention souveraine de l'Etat, un ordre péremptoire grâce auquel l'autorité militaire ou civile obtient sans discussion les services ou les fournitures qui lui sont nécessaires, en temps de crise, pour accomplir sa mission supérieure.

M. Hauriou

51. — Cette constatation est faite en termes saisissants par M. Maurice Hauriou, dans son Précis de Droit administratif, 8^e édition, p. 851.

« La vérité est que les réquisitions militaires représentent dans sa pureté, le type de l'opération de la puissance publique ; elles sont la mise en œuvre, pour les objets les plus variés, de la prérogative de l'exécution préalable et de la réquisition ; l'administration prend et exige ce qu'il lui faut, sauf à accorder ensuite une indemnité. ».

M. Martin

52. — Cette conception du droit de réquisition, continue M. Martin :

résulte des travaux préparatoires de la loi de 1877 comme de tous les précédents historiques

L'exposé des motifs présenté par le Général de Cissey, ministre de la Guerre, se borne à constater que la réquisition est une atteinte au droit de propriété, admise pour des raisons de salut public.

Le baron Reille, rapporteur du projet devant la Chambre des Députés, déclare que le droit de l'armée de faire appel à l'habitant, c'est le droit de nécessité. Comme il n'y a pas de loi qui puisse empêcher en fait l'exercice de la réquisition, il importe que le législateur le régularise.

Constatacion judiciaire et importante !

Le droit de réquisition n'est pas une survivance de principes périmés depuis que la Déclaration des droits de l'homme et le Code civil ont proclamé le caractère inviolable de la propriété. Il est imposé par la nature même des choses ; une armée qui possède la force n'admettra jamais que les habitants refusent de lui fournir ce dont elle a besoin pour assurer sa subsistance et pour avoir les moyens de vaincre. Si la loi ne l'autorise pas à requérir, elle prendra, et l'on aboutira ainsi à faire supporter tout le poids de la guerre aux habitants des régions où elle se déroule.

Le législateur en intervenant, ne fait qu'organiser le droit de réquisition d'une manière plus équitable, en l'imposant à la nation toute entière. Il assure ainsi dans des conditions techniquement supérieures, et tout en satisfaisant la justice, l'exploitation rationnelle, en vue de la guerre, de toutes les ressources nationales.

Et c'est pourquoi le droit de réquisition, bien loin de se restreindre, n'a fait que se développer avec les méthodes nouvelles de préparation de la guerre.

Toute cette réglementation, poursuit M. Martin, laisse apercevoir l'idée essentielle d'une charge d'intérêt public, qu'il s'agit de répartir aussi équitablement que possible entre les contribuables, par l'intermédiaire de leurs représentants naturels, les municipalités.

La réquisition apparaît ici clairement comme une mesure de salut public, une prérogative pure de la souveraineté, s'appliquant aux personnes comme aux choses, et devant laquelle s'effacent tous les droits individuels, parce que le salut du pays est la suprême loi ».

Et le distingué juriste termine cette savante analyse par une conclusion que nous nous faisons un devoir de reproduire, et qui montre combien nous sommes loin de la notion de réquisition — contrat consensuel — où l'autorité requérante se présenterait « comme un acheteur ordinaire ».

« Ainsi l'histoire, comme les principes, nous ramène à cette idée que le droit de réquisition a toujours été une prérogative essentielle de l'Etat, dont la nécessité seule détermine l'étendue. Ce n'est pas une simple modalité d'acquisition, mais une opération de la puissance publique, comme le droit de lever les armées, comme le droit de percevoir l'impôt.

Cet acte de souveraineté impose aux citoyens une charge analogue dans son essence au service militaire et à l'impôt.

Tout l'aménagement de détail du droit de réquisition repose sur cette notion de charge imposée aux citoyens dans l'intérêt national ».

Le sort de l'arrêt de la Cour de Rennes

53. — L'arrêt de la Cour de Rennes, du 16 janvier 1916, eût un triste destin ; il avait trop divisé la doctrine et la jurisprudence pour demeurer sans lendemain ; la Chambre civile de la Cour de Cassation le condamnait en « termes décisifs » le 6 mars 1917, apportant cette précision désormais péremptoire, que les réquisitions n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun (1).

Elle consacrait le caractère unilatéral de la réquisition, exclusif par définition même de l'idée de contrat.

2°) LA REQUISITION : MARCHÉ DE FOURNITURES ?

Marché de Fournitures

54. — Qu'est-ce qu'un marché de fournitures ?

(1) Sirey, 1917, 1-9.

C'est un véritable contrat, par lequel un entrepreneur s'oblige à procurer à une administration publique, des objets mobiliers, des denrées ou matières, ou encore des services, en vue d'assurer le fonctionnement d'un service public, et moyennant un prix convenu.

Le contrat s'analyse tantôt en une vente lorsqu'il y a fourniture d'objets mobiliers, de denrées ou matières, tantôt en un louage d'ouvrage (confection de vêtements, transports, etc...) à condition toutefois que ce louage n'ait pas pour résultat la création d'un ouvrage public.

Les obligations des fournisseurs sont énoncées dans le cahier des charges, établi par l'autorité administrative, en vue d'assurer la bonne exécution des accords.

L'Administration, considérant toujours l'intérêt général, peut dans certaines limites et selon les nécessités du service public, modifier unilatéralement l'étendue de ces obligations et apporter en cours d'exécution toutes modifications qu'elle estimerait nécessaires, sans commettre la moindre faute contractuelle. Et ce pouvoir, d'après M. Jèze, serait même une règle d'ordre public à laquelle elle ne pourrait déroger par des clauses expresses.

Le contractant ne peut en aucune façon s'opposer à ces modifications apportées dans l'intérêt du bon fonctionnement du service public, sauf à obtenir une juste indemnité compensatrice du préjudice qu'il subit. Il ne pourrait résilier que si la modification était trop forte, eu égard à ses possibilités de réalisation, et, dans ce cas, le droit à indemnité lui serait ouvert.

Les marchés sont conclus par voie d'adjudication, et au rabais, à l'exception cependant de ceux qui ont lieu de gré à gré. Aucun n'exclut l'idée de lucre, bien au contraire, et les éléments de profit ou de spéculation d'une entreprise en constituent la cause impulsive et déterminante du chef du fournisseur.

Dans tous ces marchés de fournitures, il y a accord complet des parties, sous la réserve des modifications qui précèdent, et non contrainte ; il y a réalisation de bénéfice, et non répartition collective d'une charge dans un but d'intérêt national ; il y a vente ou louage d'ouvrage et l'autorité administrative s'y présente comme un acheteur ordinaire, mais à

des conditions qui, au lieu de suivre les aléas du marché, sont minutieusement déterminées par avance.

Ces marchés ont incontestablement un caractère de puissance publique, exorbitant du droit commun, et se trouvent assortis de sanctions particulièrement sévères ; mais il n'en demeure pas moins vrai que la condition génératrice du marché est la manifestation de la libre volonté du soumissionnaire, à laquelle il n'est porté d'autres atteintes que celles résultant des impérieuses nécessités du bon fonctionnement du service public.

Les fournisseurs connaissent, en traitant, les limites de leurs droits et de leurs obligations contractuelles, sous les réserves légitimes qui précèdent ; ils sont parfaitement libres, non pas de les discuter, mais de les accepter ou de se retirer, libérés de toute contrainte administrative.

Cette puissance publique elle-même, ne s'exercera point au moment de la réalisation du contrat, mais seulement *a posteriori* et uniquement pour assurer la bonne exécution du marché, pour rappeler au fournisseur le respect de ses engagements, l'empêcher de répudier la parole donnée et au besoin le ramener à de plus saines conceptions de ses devoirs.

L'acte de puissance publique, ici, pouvait seul procurer à l'administration les deux privilèges qui constituent sa force propre ; cet acte peut s'analyser en un pouvoir de contrainte qui est le droit de l'administration d'exiger du soumissionnaire l'exécution de sa volonté, librement acceptée, et ensuite en une procédure d'action directe qui est la prérogative qu'a la même administration de poursuivre cette exécution aux risques et périls de l'entrepreneur qui néglige de remplir ses engagements.

C'est très exactement comme l'a dit M. Gaston Jèze « le droit de l'administration de prendre, d'office, aux risques du contractant, les mesures indispensables au bon fonctionnement du service public » (1).

55. — En raison de ces différences profondes, nous pouvons donc écrire que la réquisition ne peut s'analyser en un marché de fournitures émané de la libre volonté des contrac-

(1) Gaston Jèze. Les principes généraux du Droit administratif, 3^e édition. T. IV. (Théorie générale des contrats de l'administration), 1^{re} partie, p. 315.

tants, parce que précisément nous y trouvons réunis les éléments que le législateur en a formellement et expressément écartés.

La Jurisprudence

56. — La jurisprudence a d'ailleurs consacré ce principe dans une floraison de décisions dont la plus marquante est encore l'arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation rendu le 6 mars 1917, que nous avons déjà plusieurs fois relaté et que nous analyserons en détail dans la troisième partie de notre ouvrage.

3°) LA REQUISITION : EXPROPRIATION

Expropriation

57. — La réquisition serait-elle alors une espèce particulière d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans l'intérêt supérieur de la défense nationale et à laquelle s'appliqueraient certains des principes de la loi de 1841 qui régissent la matière ?

Pour résoudre ce problème juridique mettons sommairement en parallèle les ressemblances et les différences des deux institutions et la conclusion apparaîtra aussitôt à nos yeux.

Ressemblances

58. — Dans l'expropriation pour cause d'utilité publique, tout comme dans les réquisitions, il y a atteinte grave portée au droit de la propriété privée, et ceci au nom de la prédominance de l'intérêt général, qui commande le sacrifice de l'intérêt particulier ; il y a acte de puissance publique, contrainte, dépossession sans discussion préalable, transfert de propriété qui passe d'un patrimoine privé dans celui de l'Etat, et ensuite juste indemnité avec au besoin recours devant l'autorité compétente.

Différences

59. — En dehors de ces points de similitude, — apparente, si l'on peut dire, — des différences sérieuses divisent

les deux opérations juridiques au point d'en faire oublier leur parenté.

Les textes sur lesquels elles s'appliquent ne procèdent pas du même esprit, des mêmes besoins, du même droit de nécessité au nom duquel elles sont l'une et l'autre exercées ; elles n'ont pas d'origine commune bien qu'elles aboutissent l'une et l'autre à des fins identiques, et tandis que l'expropriation agit seulement pour compte d'*utilité* publique, la réquisition est plus pressante, elle se présente pour la *nécessité* publique, au nom du salut national, de la défense de la patrie, au nom d'une cause sacrée au service de laquelle tous les citoyens sont appelés à collaborer de toute la puissance de leur patri-moine et de leur personne.

Enfin, la procédure de réalisation est nettement divergente.

L'expropriation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale, d'un décret ou d'un arrêté préfectoral selon le cas, déclarant au préalable l'utilité publique ; elle est précédée d'une enquête administrative et fait l'objet d'une procédure particulière, diligentée par le Préfet ; le transfert de la propriété ne peut résulter que d'une ordonnance du Président du Tribunal Civil, suivie d'une publicité appropriée ; l'indemnité juste et équitable et, dont les éléments comprennent autre chose qu'en matière de réquisition, est fixée soit à l'amiable, soit par la commission arbitrale d'évaluation créée par les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 pour remplacer l'ancien jury d'expropriation qu'une tradition séculaire avait maintenu et à qui l'on reprochait des libéralités excessives devenues légendaires. La dépossession n'a lieu, dans la procédure normale, qu'après paiement de cette indemnité. Il est à noter en effet que des dérogations très nombreuses sont actuellement édictées pour des travaux militaires urgents et de nombreux travaux civils.

Autant de complications qui ne pourraient s'accommoder des exigences immédiates de la période de tension politique ou de celle des hostilités, et qui ne sauraient subir la moindre lenteur.

Il est également à remarquer que l'expropriation ne grève que les propriétés foncières tandis que la réquisition s'appliquant aux personnes en même temps qu'aux biens ou aux droits incorporels, disposant de l'usage aussi bien que de

la pleine propriété, ne frappe les immeubles que très subsidiairement, pour l'installation de logements, cantonnements, bureaux, encore est-il recommandé dans ces derniers cas de les transformer en conventions de location si le séjour devait s'y prolonger.

Nous ouvrirons cependant une parenthèse au sujet de la réquisition de la pleine propriété des immeubles.

Tandis que la loi de 1877 est entièrement muette sur la question, et ne traite que de la réquisition d'usage seulement, (logement, cantonnement), la loi du 11 juillet 1938, innovant en la matière, a pour la première fois décidé la réquisition des immeubles en propriété, autant qu'en jouissance.

L'article 22 dispose que «... la *propriété* ou l'usage de tous les biens, meubles et *immeubles*... peuvent être requis pour les besoins du pays... »

L'article 22 dispose que «... la *propriété* ou l'usage de cette disposition en ces termes : « La réquisition peut s'appliquer à l'usage ou à la propriété de tout ou partie de biens, meubles, *immeubles*.. »

Le principe est simplement posé, mais il faudra en chercher les modalités d'application dans des textes à venir dont la nécessité a dû échapper — du moins pour l'instant — à l'objectivité du législateur. Les formalités préalables à la réquisition immobilière ne sont point prévues, pas plus que celles concomitantes ou postérieures à l'opération ; comment s'effectuera le transfert de propriété, par quels moyens le rendra-t-on opposable aux tiers au sens de la loi de 1855 sur la transcription, y aura-t-il une publicité comme pour l'expropriation, quel sera le sort des droits réels qui grèveront les immeubles réquisitionnés : servitudes, antichrèses, privilèges, hypothèques, etc... ; l'effet de ces derniers sera-t-il reporté sur le prix au moment de sa distribution par voie d'ordre ?.. rien n'est déterminé pour l'instant, en dehors du principe lui-même de l'acte de puissance publique (1).

(1) Notre ouvrage était sous presse lorsque le décret du 1er juin 1940, qui solutionne la question, paraissait au Journal Officiel. Nous renvoyons le lecteur au N° 271 de la présente étude, où nous avons reproduit les grandes lignes des nouvelles dispositions réglementant l'évaluation de l'indemnité de réquisition de la pleine propriété des immeubles.

Reprenant maintenant l'exposé des différences profondes qui séparent l'expropriation de la réquisition, — notre parenthèse terminée, — nous remarquerons que l'indemnité, est préalable dans le premier cas, et fixée par la Commission arbitrale d'évaluation ; postérieure dans le second et arrêtée par l'Intendant après avis d'une commission d'évaluation ou encore prévue par des barèmes, et en dernière analyse définitivement déterminée par le juge de paix ou le Tribunal civil du lieu de la réquisition, selon leur compétence respective.

Conclusion

60. — Nous sommes donc amenés à conclure que la réquisition ne peut se résumer en une expropriation, même mobilière, pour cause d'utilité publique, et qu'il faut tenter de chercher dans un autre domaine sa nature juridique.

Les travaux préparatoires

61. — Les travaux préparatoires de la loi de 1877 avaient cependant effleuré la question, mais incidemment sans la contenir dans le texte et sans lui attribuer l'importance insoupçonnée que les juristes du XX^e siècle devaient plus tard lui donner.

Le baron Reille à la Chambre

62. — Le rapport du baron Reille, à la Chambre des Députés, exprimait simplement que le droit de réquisition est une atteinte très grave au droit de propriété, et que le droit d'expropriation, qui est du même ordre, avait du moins pour lui l'indemnité préalable... (1).

Le colonel de Bastard au Sénat

63. — Le Colonel De Bastard, de son côté, au Sénat, s'attachait de toute la puissance de son verbe, à faire ressortir l'analogie qui existait, au point de vue du droit à indemnité, entre la réquisition qualifiée expropriation mobilière, et l'expropriation immobilière réglementée par la loi du 3 mai 1841.

« Il y a ici, disait-il (2), une véritable expropriation de la propriété mobilière, une expropriation qu'on pourrait dire

(1) Sirey. Lois annotées 1877, note 1, 3^e colonne, p. 249.

(2) Sirey. Lois annotées 1877. Note 17, 3^e colonne, p. 252.

pour cause de nécessité publique, absolument comme il y a des expropriations immobilières, en cas d'urgence pour travaux de fortifications.

Et alors il serait tout naturel de trouver, dans le règlement de l'indemnité due pour expropriation mobilière, quelque chose d'analogue à ce qui se passe dans le règlement de l'indemnité pour expropriation d'immeubles...

...Toutefois, étant en présence d'une véritable expropriation, nous pourrions nous demander s'il n'y a pas lieu d'introduire dans notre espèce les dispositions de la loi du 3 mai 1841, et de confier, à un jury le règlement de l'indemnité. Nous ne le pensons pas, et cela pour deux motifs. En premier lieu, les formalités de la loi de 1841 sont fort longues ; d'autre part, nous sommes dans une hypothèse toute différente, car il s'agit ici d'une expropriation mobilière, faite en cas d'urgence, sans indemnité préalable, et dont l'objet sera souvent très minime... »

64. — On est tenté de se demander, — après une explication dont la netteté ne manquera pas de surprendre le juriste, fut-il le moins averti, — les raisons impérieuses qui ont privé l'article 2 d'une précision aussi nécessaire et qui aurait eu tout au moins le mérite de traduire, avec plus de rapprochement, l'expression apparente d'une assemblée décidée par avance à faire une confiance totale aux artisans qu'elle avait acceptés pour forger l'instrument juridique dont l'opportunité ne se discutait même pas.

a jurisprudence

65. — La jurisprudence et la doctrine ont longuement épilogué sur cette étude qui est une des plus importantes qu'ait pu faire naître la législation des réquisitions militaires.

Des décisions nombreuses, annotées par des juristes éminents, sont venues disséquer la définition de l'institution, la dépecer sans répit, à telle enseigne que la confusion la plus grande ne cessait de régner sur une interprétation juridique que certains essayaient de trouver dans les travaux préparatoires de la loi fondamentale de 1877, que d'autres y recherchaient vainement, et que d'autres encore croyaient pouvoir poser en axiome au nom de la logique pure et de la vraisemblance qu'ils disaient certaine.

La jurisprudence était aussi abondante que la doctrine, elle divisait tous les esprits par sa diversité et ses contradictions singulières ; on voulait faire de l'équité devant le rigorisme des textes qui en étaient entièrement dépourvus et sous le couvert de principes juridiques que l'on essayait d'adapter.

C'est ainsi que le Tribunal de Paix de Montfort (Ile-et-Vilaine), rendait le 23 janvier 1915, un jugement qui prenait nettement position en faveur de la réquisition expropriation forcée, et qu'il est très intéressant de reproduire pour s'imprégner à la fois de l'esprit qui régnait sur le principe et de l'intérêt pratique qu'il suscitait.

« Attendu, dit le jugement, que si l'on se reporte aux travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1877, c'est bien la valeur ainsi entendue — (valeur en échange déterminée sous le nom de prix courant par les rapports de l'offre et de la demande, et qui varie suivant les oscillations du marché), que le législateur, en instituant le droit de réquisition, a eue en vue ;

Que sa préoccupation, d'après le rapport du baron Reille à la Chambre des Députés, a été de corriger une atteinte aussi grave au droit de propriété en indemnisant exactement les citoyens soumis à la réquisition, par l'allocation d'une somme qui leur permette de remplacer au prix courant les choses dont ils sont dépossédés ;

Que c'est donc au moment même de cette dépossession qu'il faut se placer pour évaluer l'objet de la prestation forcée que la nécessité publique ou l'intérêt général exigent des citoyens dans des circonstances limitativement prévues par la loi, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la valeur de la chose dont ils sont expropriés est égale, supérieure ou inférieure à la quantité de monnaie moyennant laquelle eux ou leurs auteurs se la sont procurée.

Attendu que c'est bien cette notion de valeur dont il est fait application en matière d'expropriation d'immeubles pour cause d'utilité publique, cas dans lequel le jury, pour fixer l'indemnité due à l'exproprié, s'inspire des évaluations données dans les contrats les plus récents de vente ou de bail concernant des immeubles voisins et de même nature ou qualité que l'immeuble objet de l'expropriation... » (1).

(1) Dalloz. Jurisprudence Générale, 1916, II. 8, Aff. Ministre de la Guerre c. Le Flaouter.

Le Tribunal civil de Toulouse, de son côté, décidait à peu près dans le même sens par un jugement du 30 mars 1915 (1) que nous reproduisons ci-après :

« Attendu que la réquisition n'est pas un marché de fournitures, émané de la libre volonté des contractants, mais une sorte d'expropriation pour cause d'utilité publique, de biens mobiliers à laquelle s'appliquent les principes qui régissent cette manière :

Qu'ainsi, de même que pour la dépossession immobilière en vertu de la loi du 3 mai 1841, le propriétaire à qui l'Etat demande sa propriété a droit à une indemnité proportionnée au sacrifice qui lui est imposé, de telle sorte que s'il ne lui est pas permis de s'enrichir, il ne doit pas non plus subir de perte... »

Le Tribunal civil de Bourgoïn, jugeait le 28 juillet 1915 :

« qu'il appartient aux tribunaux de fixer cette indemnité en vertu de ce principe que la réquisition n'est pas un marché de fournitures mais bien une sorte d'expropriation dans l'intérêt supérieur de la défense nationale ; qu'elle doit correspondre par conséquent, au préjudice réellement subi, c'est-à-dire au prix de revient réel de la prestation augmenté d'une juste quote part des frais généraux, et ne jamais constituer pour le prestataire une source de bénéfice, si infime soit-il, au préjudice du Trésor public... » (2).

D'autres juridictions, qui n'appartenaient pas à cette école, rendaient en même temps des décisions donnant une toute autre nature juridique aux réquisitions, et détruisant les principes que nous venons d'exposer ci-dessus.

a Cour de Cassation

65 bis. — La situation resta chaotique jusqu'au jour où une interprétation uniforme et définitive fut enfin donnée par la Chambre civile de la Cour de Cassation dans son retentissant arrêt du 6 mars 1917, dont nous aurons bientôt à nous entretenir, et qui fut reproduit par tous les périodiques du

(1) Dalloz. Jurisprudence Générale, 1916, II. 9. Aff. Ministre de la Guerre c. Réveillat.

(2) Dalloz. Jurisprudence Générale, 1916. II. 11. Aff. Ministre de la Guerre c. Lanfray.

droit accompagné de commentaires les plus divers et les plus savants.

Il y était donné une définition de la réquisition qui ne l'apparentait à aucun des contrats préexistants et qui en constituait en quelque sorte un « jus singulare », écartant délibérément la théorie qui assimile, quant au règlement, la réquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La jurisprudence était donc définitivement établie ; elle devait désormais continuer dans cette voie et orienter les esprits vers une interprétation nouvelle et toute différente de celle connue jusqu'alors.

Par un second arrêt du 20 décembre 1926 (1), la même Chambre civile de la Cour suprême faisant œuvre de tradition, confirmait ce principe que les réquisitions n'ont le caractère «... ni d'une expropriation pour cause d'utilité publique ».

La Cour d'Agén avait jugé que « la réquisition constituant une expropriation devait, comme toute indemnité d'expropriation, être traduite par le prix auquel le propriétaire aurait pu vendre sa chose le jour où l'Etat la lui a prise (1)... »

La Cour de Cassation a rappelé sa jurisprudence antérieure par des attendus péremptoires dont nous trouvons ci-après la substance :

« Attendu que l'arrêt attaqué, pour fonder sa décision, déclare que l'indemnité de réquisition a tous les caractères d'une indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique et qu'en conséquence elle doit être égale à la valeur normale et marchande de la chose réquisitionnée à l'époque de la réquisition, de manière que le prestataire reçoive le prix même auquel il aurait pu la vendre ;

Attendu que l'arrêt reconnaît, il est vrai, que l'indemnité de réquisition, comme l'indemnité d'expropriation doit être « juste ».

Mais attendu qu'en assimilant ces deux indemnités, l'une à l'autre pour faire du prix courant, non un simple élément de son appréciation, mais la base même, nécessaire et exclusive, de sa décision, l'arrêt a faussement appliqué et, par suite, violé le texte visé au moyen ; — Casse, etc... »

(1) Sirey, 1927, I, 92.

La question est donc entièrement épuisée par la jurisprudence en ce moment.

La doctrine

66. — De son côté, la doctrine a varié, dans ce domaine aussi broussailleux où les controverses les plus inattendues se sont données libre cours, mais il est équitable de reconnaître que la majorité des auteurs, et parfois non des moindres, a admis et même surenchéri la thèse de la réquisition-expropriation.

Béquet

67. — Le grand Répertoire de Droit Administratif de Béquet est muet sur la question, feignant l'ignorer ; il est vrai qu'il se place à une époque où les cas d'espèce n'avaient point encore surgi ; nous sommes en effet avant 1914 ; les discordances si inattendues suscitées par la concision même de l'article 2 de la loi, n'avaient point eu de champ d'expérience, de sujet d'application ; le législateur de 1877 avait voté le texte presque sans discussion et à l'unanimité dans les conditions relatées par notre historique, il s'était prononcé pour l'adoption de l'expression lapidaire « indemnité représentative de la valeur » qui n'avait donné prise à aucune critique et qui devait 40 ans plus tard, diviser si profondément ; jurisconsultes, magistrats, doctrinaires, tous convaincus de l'orthodoxie de leur thèse, et dont les échos retentissaient dans les nombreux prétoires de justice où l'on était appelé à « entendre dire le droit ».

Les Répertoires

68. — Les répertoires de droit sont assez timides sur la question et nous ne saurions trouver en eux l'explication que nous recherchons.

Un article non signé, commentant deux jugements respectivement rendus par le Tribunal de Toulouse le 30 mars 1915 et le Tribunal de Rennes, le 26 avril 1915 (1) termine en ces termes :

(1) Sirey, 1915, II. 73.

« Les circonstances graves que nous traversons ne doivent pas faire oublier les grands principes dont s'est inspiré le législateur de 1877, à savoir le respect dû aux intérêts privés, et à l'obligation de ne procéder à l'expropriation en laquelle se résume la réquisition, qu'en assurant aux intéressés un recours devant l'autorité judiciaire contre l'arbitraire de l'administration ».

M. Martin

69. — M. le Professeur Olivier Martin, de la Faculté de Droit de Rennes, commentant l'arrêt de principe du 6 mars 1917 (1), n'hésitait pas à écrire :

« Les rapports de l'Etat et des citoyens, relativement aux mutations de propriété, sont réglés par la grande loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, dont la réquisition, quoi qu'on puisse en dire, n'est qu'une espèce particulière...

Le principe fondamental qui justifie la réquisition est le même que celui qui justifie l'expropriation, c'est l'utilité publique. Cette utilité est portée, il est vrai, à l'extrême en temps de guerre et c'est pour cela que, dérogeant aux dispositions générales de nos lois, la réquisition peut être opérée sans déclaration d'utilité publique, sans l'intervention du jury, sans le paiement préalable d'une indemnité.

...C'est bien net. La réquisition est de même ordre que l'expropriation pour cause d'utilité publique ; mais comme elle ne comporte pas la garantie du paiement préalable d'une juste indemnité, on doit avoir un souci particulier de respecter les droits du propriétaire ».

M. Berthélemy

70. — M. le Professeur Berthélemy, pour qui les réquisitions sont des expropriations pour cause d'utilité militaire, écrivait (2) :

« Le droit de réquisition est une des formes du droit d'expropriation. Il est superflu de citer à cet égard les définitions qu'en ont données les auteurs. Il n'y a pas ici de diver-

(1) Sirey, 1917, I. 9.

(2) Dalloz. Jurisprudence Générale, 1916, II. 137.

gence possible. Sans doute, les règles spéciales de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont inapplicables en notre matière ; mais il n'est pas moins certain que les principes supérieurs du droit français qui dominent la loi de 1841 dominent pour les mêmes raisons la loi du 3 juillet 1877 ».

Et le grand maître de la science juridique continue à démontrer avec la rigueur du raisonnement mathématique, la parenté étroite qui existe entre les deux institutions qui répondraient aux mêmes besoins, aux mêmes aspirations et que des dissemblances de détail dans les modalités d'application seulement diviseraient.

Les principes supérieurs communs qui domineraient les lois de 1841 et de 1877 se ramèneraient à deux règles fondamentales, dont l'une serait « l'égalité nécessaire des citoyens devant les charges publiques », et l'autre inscrite dans l'article 545 du Code Civil qui exigerait « qu'une équitable compensation soit accordée en retour des sacrifices que la loi permet d'imposer à chacun dans l'intérêt général ».

Pour l'auteur, « juste indemnité » de la loi de 1841 et « indemnité représentative de la valeur », de la loi de 1877 seraient termes absolument synonymes, les deux formules exprimant la même pensée, une idée identique, et reposant sur une communauté de motifs.

Nous aurons à reprendre bientôt cette théorie de la valeur qui fera l'objet de la III^e partie de notre étude et dont les développements en cet endroit ne seraient point à leur place.

La théorie de M. le Professeur Berthélemy n'a pas été retenue par la Cour de Cassation, quelles qu'en aient été l'habileté et la dialectique ; elle a cependant le grand mérite d'avoir ouvert des horizons nouveaux et d'avoir apporté une contribution importante à l'analyse du sujet.

M Rolland

71. — Cette notion de réquisition-expropriation, bien que définitivement écartée par la jurisprudence a cependant encore de nos jours, conquis certains esprits. Nous lisons en effet, en 1938, sous la plume de l'éminent professeur de la

Faculté de Droit de Paris, M. Louis Rolland (1) « on doit se garder, en cette matière, de confusions ou de véritables erreurs...

La vérité, c'est que la réquisition militaire est du même type, de la même famille que l'expropriation pour cause d'utilité publique. A l'origine des deux opérations se retrouvent les idées d'égaliser les charges publiques et de donner une équitable compensation en retour des sacrifices subis. Il y a cependant entre elles des différences résultant de ce que la réquisition militaire est déterminée par les nécessités de la défense nationale et fonctionne surtout en période de guerre ou de mobilisation, c'est-à-dire en période anormale. De là des régimes légaux dissemblables ; mais de ce que la réquisition militaire et l'expropriation sont de même catégorie, il suit une conséquence importante. On est fondé à chercher dans la théorie de l'expropriation des arguments pour résoudre certaines difficultés d'interprétation de la loi de 1877, notamment en ce qui concerne le calcul de l'indemnité ».

72. — Voilà, en grand si l'on peut dire, l'état de la doctrine sur un sujet qui paraissait s'être estompé pour de longues décades et que le coup de foudre de septembre 1939 vient de faire tristement briller d'un nouvel éclat.

Les positions resteront-elles ce qu'elles sont aujourd'hui ?... l'avenir seul nous l'apprendra, mais nous ne perdrons pas de vue que le droit a une mode, comme toutes les matières ; comme la médecine elle-même, et qu'il se pourrait dès lors que des principes inédits, originaux par leur nouveauté, viennent une fois de plus déchaîner des controverses entendues dont seule la haute juridiction chargée d'assurer l'unité de jurisprudence pourrait pondérer la véhémence.

4°) LA REQUISITION-IMPÔT

Impôt

73. — Mais si la réquisition, dans sa complexité singulière, n'est ni un contrat consensuel, ni un marché de fournitures, ni une expropriation pour cause d'utilité publique, serait-elle un impôt ?

Et d'abord qu'est-ce que l'impôt ?

(1) Précis de Droit administratif Dalloz. Edition 1938, N° 620.

Montesquieu

74. — Montesquieu le définissait : « une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir agréablement » (1) ne considérant que le service rendu en échange du paiement et négligeant totalement son but.

Les Physiocrates

75. — Chez les physiocrates où la charge fiscale était déclarée conforme à l'ordre naturel, la théorie de l'impôt faisait partie intégrante du système. Elle avait sa place dans la distribution du « produit net » pour permettre au souverain, au « bon despote », tout en procurant la sécurité et l'instruction, de faire de véritables avances foncières pour la mise en rapport des terres. L'impôt n'était donc que le remboursement des avances foncières et, ne pesant évidemment que sur la seule classe des propriétaires fonciers de la nation, — partie copartageante la plus avantagée du « produit net », — la « classe des stipendiés » et la « classe stérile » en étaient totalement exemptées, leurs revenus, en principe incompressibles, ne représentant que le minimum indispensable des frais de production et de reproduction.

Conception dont on ne pourrait faire l'expérience dans une société de notre complexité où les bases d'imposition peuvent être une richesse, une activité ou un individu, et où la ruine du système physiocratique serait totale.

En dehors de ces écoles, qui sont d'un temps, et d'un milieu dont nous ne pouvons transposer les principes dans nos groupements sociaux contemporains, et dont la seconde d'ailleurs imagine une société de fantaisie et un cœur humain qui lui soit assorti, cherchons une définition moderne et plus adéquate de l'impôt et voyons si nous pourrions édifier sur ses assises robustes, la théorie de la réquisition-impôt.

M. Trotabas

76. — D'après M. le Professeur Trotabas (2), la définition la plus générale que l'on donne de l'impôt se rapporte à la

(1) Trotabas. Précis de science et de législation financières, 5^e édition, N^o 209.

(2) Trotabas, p. 159 (édition précitée).

nécessité de pourvoir aux besoins publics et l'on pourrait dès lors le définir « le procédé de répartition des charges publiques entre les individus ».

Ce procédé, qui semble réaliser l'égalité et la justice fiscale, grandes conquêtes de la Révolution, doit frapper tous les citoyens selon leur faculté et leur état, nuancé de par ailleurs son application en considération de la personne même du contribuable.

77. — La Réquisition-impôt, considérée comme impôt de répartition, ne grevant que les prestataires répondrait-elle à cette condition primordiale sans laquelle il n'est pas d'organisation sociale possible en l'état du développement avancé de nos institutions ?

Nous ne le pensons pas.

La réquisition ne pouvant être acquittée qu'en nature, absorbant la totalité de la matière imposée, et ne frappant qu'un certain nombre de personnes, ferait peser sur elles seules, d'un poids très lourd, le fardeau de charges publiques incombant à la collectivité ; l'iniquité serait criarde, et susceptible de provoquer des inquiétudes dans l'état moral du pays ; nous ne saurions décemment en devenir le champion.

78. — Sous l'ancien régime cependant, les privilèges permettaient semblables conceptions qui avaient monnaie courante et qui, entrées dans les mœurs, y apparaissaient normales sous l'action persistante et réitérée de l'habitude.

C'est aux corvées que les « gens d'armes » demandaient certaines des prestations qui leur étaient nécessaires.

Les principes les plus indiscutés de la science et de la législation financières se dressent aujourd'hui contre semblable pratique.

79. — La théorie de l'impôt appliqué à notre instrument juridique, comme pour en opérer sa justification, ne saurait donc trouver auprès de nous le moindre crédit ; elle est d'ailleurs abandonnée et rares sont les juristes qui en ont accepté l'originalité.

Les travaux parlementaires de 1877 militent en faveur d'une équitable répartition des charges sur la collectivité toute entière.

Le baron Reille, en effet, dans son rapport à la Chambre a eu le souci de proclamer que les conséquences de la réqui-

sition devaient être réparties sur l'ensemble des contribuables et que la loi devait assurer au citoyen la rémunération de ce qu'il a fourni afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie, soient également réparties entre tous (1).

L'article 545 du Code civil, de son côté, prévoit une juste indemnité au profit de ceux qui sont contraints de céder leur propriété pour cause d'utilité publique...

La Jurisprudence

80. — La jurisprudence abonde dans ce sens.

Le Tribunal civil de Lyon, dans son audience du 28 juillet 1916 (2) rendait un jugement dont les motifs contestent formellement la qualité d'impôt aux réquisitions.

« Attendu que l'autorité militaire soutient que l'indemnité au paiement de laquelle elle est tenue ne doit pas être déterminée d'après cet ordre de considération ; que la réquisition constitue une charge de guerre, un véritable impôt dont la prestation ne doit jamais laisser place à un bénéfice quelconque pour celui qui y est soumis...

un bénéfice quelconque pour celui qui y est soumis...

Attendu que cette conception du droit de réquisition ne concorde ni avec le texte, ni avec l'esprit de la loi du 3 juillet 1877, qui a institué ce droit et en a réglementé l'exercice ;

Attendu que sans doute la réquisition constitue une charge pour celui qui y est soumis, mais seulement en ce sens qu'il ne peut s'y soustraire et refuser de livrer la marchandise réquisitionnée ;

Attendu que nulle part le législateur ne l'a présentée comme un impôt pour celui sur qui elle est exercée... »

Le Tribunal civil de Corbeil jugeait, à son tour, le 18 mai 1916 (3) :

Attendu .. que très certainement la loi sur les réquisitions n'a pas voulu imposer aux individus frappés de réquisition une sorte de contribution ou d'impôt exceptionnel et individuel ».

(1) Dalloz. Périodique, 1877, 4, 53, Note col. 3.

(2) Dalloz. Jurisprudence générale, 1916, II, 159.

(3) Dalloz. Jurisprudence générale, 1916, II, 154.

La Doctrine

Les Pandectes

81. — Quelle est maintenant l'opinion de la doctrine :

Pour les Pandectes (1), le principe de la contribution serait exact dans certains cas, mais il ne le serait plus quand il y a dépossession moyennant indemnité.

Dalloz Supplément

82. — Le supplément au répertoire Dalloz, V^o Réquisitions militaires, N^o 27, déclare que :

« les charges sociales résultant de la défense de la patrie doivent être également réparties sur la nation toute entière et la loi, en les imposant matériellement à quelques-uns, a entendu leur garantir autant que possible, qu'ils n'en supporteraient en définitive que leur part ».

M. Martin

83. — La pensée de M. le Professeur M. Olivier Martin, va nous être précieuse ; qu'en pense-t-il ?

« Décider que l'Etat sera privilégié quant au prix à payer, c'est vouloir faire retomber sur ceux qu'atteindra l'action de l'Etat une charge qui, rationnellement, doit retomber sur l'ensemble de la collectivité ; c'est, sous une forme déguisée, établir un impôt individuel, alors que l'impôt doit être général et réparti suivant des principes préétablis, qu'il soit proportionnel ou progressif.

Il n'existe à notre connaissance, qu'un seul impôt de ce genre, résidu de l'ancien système des corvées attaqué aujourd'hui par tous, à savoir les prestations personnelles. En dehors de ce cas, les charges publiques sont distribuées au moyen de taxes ayant un caractère général » (2).

M. Rolland

84. — M. Rolland, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, écrit dans le Précis Dalloz de Droit administratif, édition 1938, p. 477 :

(1) Pandectes françaises. V^o Réquisitions militaires, N^o 16.

(2) Sirey, 1917, I. 9.

« Cette opération de puissance publique n'est pas semblable, comme on l'a prétendu, et comme on le soutient parfois encore, à l'établissement d'un impôt, d'une contribution forcée. S'il en était de la sorte, elle correspondrait, pour celui qu'elle atteint, à une charge pesant spécialement sur certaines personnes. Or, les auteurs de la loi de 1877 n'ont certainement pas entendu déroger à la règle de l'égalité devant les charges publiques posée en 1789... »

M. Berthélemy

85. — M. le Professeur Berthélemy estime que l'erreur qui a consisté à considérer la réquisition comme un impôt pendant la dernière guerre aurait faussé l'application du système (1).

La réquisition ne serait ni un impôt, ni une charge exceptionnelle exigée de certains prestataires.

Elle ne serait pas un impôt puisque le prestataire reçoit en échange une indemnité compensatrice ; il ne doit rien perdre ni rien gagner ; il reçoit un « juste prix ».

Elle ne serait pas une charge exceptionnelle pour la même raison et le sacrifice imposé au prestataire consisterait exclusivement dans la contrainte d'abandonner une chose qu'il voudrait peut-être conserver, ou de fournir un travail requis, mais l'un et l'autre recevant cependant une rémunération qualifiée d'indemnité pour bien marquer la réparation du préjudice causé.

Conclusion

86. — Nous sommes donc amené à conclure que le principe de l'impôt n'est pas à retenir comme déterminant la nature juridique réelle de la réquisition.

(1) Berthélemy. Traité élémentaire de droit adm. 12^e édition, p. 455.

5°) LA REQUISITION
MODE D'EXECUTION DE L'OPERATION DE RAVITAILLEMENT

(Application transitoire d'une Economie socialiste)

Opération de ravitaillement

Economie socialiste

M. Hauriou

87. — D'après M. Maurice Hauriou (1) la guerre de 1914 aurait complètement révélé la nature juridique des réquisitions militaires, qui ne seraient qu'un mode d'exécution de l'opération de ravitaillement soit de l'armée organisée, soit de la population civile, pendant les périodes de mobilisation ou de guerre.

L'éminent juriste fait une distinction savante entre le « ravitaillement », mesure spéciale du temps de guerre et « l'alimentation par les initiatives spontanées du commerce libre », régime normal du temps de paix, et qui en serait l'opposé.

Dans le ravitaillement, le gouvernement se substitue à l'initiative individuelle ; c'est lui qui rassemble les denrées et substances, centralise les services et les répartit selon les besoins.

L'Etat est donc le moteur ou le frein de l'activité et de la vie économiques, et toutes deux se modèlent sur les besoins de la nation.

L'opération de ravitaillement s'opèrerait par trois procédés : l'achat à caisse ouverte, la réquisition proprement dite, et la taxation.

Et l'auteur de conclure « le ravitaillement est ainsi l'application transitoire d'une économie socialiste ou domestique substituée à l'économie individualiste du temps de paix ».

Cette théorie, exceptionnelle si l'on peut dire, et dont M. Hauriou a eu l'originalité, suppose un changement total d'organisation économique qui se réaliserait au moment même où l'Etat passerait du pied de paix au pied de guerre. Les biens nécessaires aux besoins des armées et de la population civile se trouveraient en quelque sorte nationalisés et la réquisition ne serait qu'un mode accessoire de réalisation

(1) Précis de Droit administratif et de Droit public, 2^e édition, 1921, p. 795.

de l'opération de ravitaillement dont l'Etat prendrait la charge totale.

Plus que partout ailleurs, l'acte de puissance publique exercerait ici son empire.

Cette théorie n'a pour elle ni les textes, ni la jurisprudence, ni la doctrine ; elle est comme une sorte d'opinion isolée dans le faisceau des nombreuses hypothèses émises avec plus ou moins de conviction et d'assurance sur la matière.

6°) LA REQUISITION — « JUS SINGULARE »

Jus singulare »

88. — En examinant tour à tour les divers modes juridiques d'appropriation des biens, que nous venons d'énumérer, en en recherchant et analysant leur nature, nous avons pu nous convaincre de l'impossibilité de les adapter réellement aux nécessités et aux exigences si impérieuses de la défense nationale en temps de guerre.

Les besoins immédiats de l'heure réclament sans discussion préalable un instrument juridique à la fois simple et puissant, de nature à briser les résistances, même les plus farouches, et à supprimer les lenteurs.

Appelé à entrer en action aux heures les plus troubles, il devait permettre à l'Etat, avec un minimum de formalités, de s'approprier sur le champ tout ce qui est nécessaire aux armées et à la nation.

Nettement distinct des modes juridiques habituels d'acquisition, il devait donc posséder un statut propre, une physionomie personnelle. Cet instrument, qui ne peut être qualifié de contrat consensuel, de marché de fournitures, d'expropriation, d'impôt, ou encore de mode d'exécution de l'opération de ravitaillement, application transitoire d'une économie socialiste bien déterminée, s'appellera la « *Réquisition* », constituant ainsi en quelque sorte une institution sui generis, qui a ses règles propres, une « institution irréductible » ne pouvant entrer dans le cadre d'aucune autre, un « jus singulare ».

La Cour de Cassation

89. — L'arrêt de Cassation du 6 mars 1917, le considéra comme tel et, dans un article critique de l'arrêt, M. Olivier Martin adoptant ce point de vue écrivait : (1)

« Nous devons donc, avec M. le Procureur Général et la Cour de Cassation elle-même, traiter la réquisition comme une institution distincte en soi, et qui n'est assimilable à aucune autre. Elle a son code spécial, la loi de 1877, et, si ce code se révèle insuffisant, une règle d'interprétation doit être cherchée dans la fonction même de la réquisition, à l'exclusion de tout raisonnement analogique ».

(1) Sirey, 1917, I, 9, note 1 à 6.

TROISIÈME PARTIE

Théorie de la valeur
Critérium

GÉNÉRALITÉS

THEORIE DE LA VALEUR — CRITERIUM

Article 2. Vue d'ensemble

90. — L'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 déclare que, « toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de la valeur, sauf dans des cas spécialement déterminés... »

C'est cette disposition si laconique, d'un ordre capital, qui constitue à elle seule l'une des bases les plus fondamentales de la loi sur les réquisitions. C'est sur son interprétation si rebelle à déterminer que de nombreuses juridictions ont eu à s'appesantir à bien des reprises, au cours de la guerre de 1914, « torturant le texte sans pouvoir l'épuiser », et c'est précisément à cette occasion que devaient s'élever les plus ardentes controverses.

91. — L'intérêt pratique de l'article 2 n'échappera à personne ainsi que nous l'indiquions dans notre deuxième partie, car c'est vers lui en définitive, que convergeront les regards les plus angoissés des prestataires attendant une décision de réparation et d'équité.

Cette considération nous amènera à constater avec quel soin minutieux et jaloux les Tribunaux et les Cours, défenseurs nés de la propriété privée, ont examiné et pesé les intérêts antagonistes des prestataires et de l'Etat, intérêts à sauvegarder de part et d'autre pour les besoins du pays tout entier et dans la défense desquels l'idée de justice ne doit cesser de dominer. On concevrait d'ailleurs assez difficilement que l'Etat, garant naturel des intérêts des particuliers, qui sont parties intégrantes de la nation qu'il représente, soit le premier à vouloir tenter de les violer.

Dès l'instant où la réquisition n'est pas un impôt frappant plus particulièrement une personne déterminée, le prin-

cipe de l'indemnité ne saurait se discuter, serait-ce un temps de raison ; il n'est que l'application du principe du respect dû à la propriété privée consacré par tous les codes et tous les législateurs et sanctionné par les articles 545, 1382 et suivants du Code civil.

L'Etat, moins que tout autre, ne saurait échapper à cette règle, et le préjudice indiscutable qu'il cause à autrui par la réquisition doit être justement réparé par l'allocation d'une indemnité dont l'évaluation va faire l'objet précis de notre étude.

Notre tâche

92. — Notre tâche sera donc très nette : nous avons à mettre en évidence le principe de calcul de l'indemnité qui doit être versée, ou du moins offerte au prestataire.

Les méthodes, certes, n'ont pas été défailtantes et les systèmes qui leur ont servi de support ont eu chacun leur originalité.

La jurisprudence est riche en variétés, et la doctrine a trouvé en la matière un vaste champ de controverse alimenté chaque jour par les décisions les plus discordantes.

Pour suivre nos développements avec plus d'intérêt et de clarté, nous les diviserons en chapitres dans lesquels nous traiteront successivement la théorie de la valeur :

1°) - *D'après les dispositions de l'article 1149 du Code civil relatives aux dommages-intérêts dus pour inexécution de contrat.*

2°) - *D'après les dispositions de l'article 1382 du Code civil à l'occasion de fautes délictuelles et quasi-délictuelles.*

3°) - *D'après la comparaison à établir entre le prestataire et l'assuré sinistré.*

4°) - *Par analogie avec ce qui se passe en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (loi de 1841).*

5°) - *D'après la valeur moyenne ou normale.*

6°) - *D'après les éléments subjectifs : utilité particulière, convenances personnelles.*

7°) - *D'après les éléments objectifs* : cours commercial, prix courant, valeur de remplacement, laissant de côté les particularités individuelles.

8°) - *D'après le prix de revient.*

9°) - *D'après l'équité et la nature des choses* : Valeur de réquisition (Valeur au sens donné par la Cour de Cassation dans son arrêt de principe du 6 mars 1917).

Nous verrons ensuite s'il existe un système qui puisse être pris comme critérium unique, exclusif si l'on peut dire, sinon en doctrine du moins en jurisprudence, et qui soit capable de ramener un peu d'unité dans le chaos des décisions des Cours et des Tribunaux.

CHAPITRE I

Valeur d'après les dispositions de l'article 1149 du code civil

DOMMAGES-INTERETS CONTRACTUELS

Article 1149 C.C. Dommages contractuels

93. — Le Code civil qui est le creuset commun de la richesse juridique, nous conduit à examiner tout d'abord les dispositions de l'article 1149 aux termes duquel « Les dommages-intérêts dûs au créancier sont en général de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé... »

Cette disposition exerce son empire dans les rapports consensuels, intervenus entre particuliers, et nés à l'occasion d'une obligation, au sens juridique et romain du terme.

De semblables rapports supposent donc la préexistence d'un accord total de volontés sur tout ce qui fait la substance des tractations : sur la nature de l'acte juridique lui-même, sur la chose, le prix, les modalités de paiement et d'exécution. Il y a volonté librement exprimée de part et d'autre et réciproquement acceptée.

De ce lien de droit, de ce « *vinculum juris* », qui unit deux personnes et en vertu duquel l'une, — la débitrice, — doit fournir à l'autre, — la créancière —, une prestation bien déterminée qui fait l'objet des conventions, naît une ou plusieurs obligations dont l'inexécution volontaire, qui se traduit par l'allocation de dommages et intérêts est sanctionnée par l'article 1149 sus-indiqué.

Ces dommages-intérêts qui constituent la réparation totale de la faute contractuelle commise par la partie défail-

lante de l'obligation, sont représentés au profit du créancier par « une somme d'argent équivalente à l'avantage que lui eût procuré l'exécution effective et exacte de l'obligation, à titre d'indemnité du préjudice subi » (1).

Le législateur a voulu indiquer ici que le créancier n'avait à subir aucune perte, de quelque nature qu'elle soit, ayant pour origine une faute imputable au prestataire, à celui qui doit fournir la chose, et a tenu à placer le créancier dans la situation où il aurait dû se trouver si l'obligation avait été loyalement exécutée.

Ces dommages-intérêts, qui sont loin de constituer une charge nouvelle à l'encontre du débiteur, parce qu'ils n'ont que l'importance des engagements d'origine, ne sont nullement une pénalité comme d'aucuns l'ont vainement prétendu, mais uniquement une réparation d'un dommage direct et prévisible lors de la convention, un simple rétablissement d'un équilibre rompu pour des causes personnelles au débiteur, qui trouvent leur fondement dans la faute ou le dol, et qui sont préjudiciables à l'autre partie contractante.

Dès l'instant où la situation du créancier ne doit pas être changée, du moins dans ses conséquences directes, médiatees ou immédiates mais prévisibles, la réparation doit être intégrale et comprendre tout ce que ce créancier était en droit d'espérer de l'exécution conforme des accords : perte subie, c'est-à-dire appauvrissement du patrimoine : « *damnum emergens* » et, gain manqué, c'est-à-dire bénéfice net qui serait resté au créancier de l'obligation après son exécution « *lucrum cessans* ».

Le *damnum emergens*, et le *lucrum cessans* sont donc les deux éléments réparateurs du préjudice contractuel réellement subi.

94. — Pouvons-nous transposer ces principes du droit pur, ces principes du droit privé, qui régissent les rapports des particuliers entre eux, dans le domaine spécial des réquisitions où l'on ne saurait trop s'aventurer qu'avec la plus grande prudence ? La réponse négative ne saurait résister à l'examen le plus superficiel.

(1) Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit civil français*, édition 1931, Tome VII, 2^e partie, obligations, p. 126.

Ici il n'y a aucun accord préalable, mais acte de pure volonté unilatérale, acte de puissance publique, de contrainte, alors que d'autre part, nous trouvons le contrat consensuel qui s'exécute dans ses moindres modalités.

Ailleurs faute contractuelle d'un côté ; de l'autre absence de faute pour cette raison même qu'il n'y a pas de contrat. L'Etat agit au nom du salut public, poussé par des forces étrangères auxquelles il doit à tout prix faire face. L'attribution de dommages-intérêts ne saurait donc se concevoir, les dommages étant de l'essence même de la faute, défailtante en l'espèce.

L'indemnité se trouve ainsi limitée à l'un des seuls éléments du dommage, celui de la perte subie avec ses nombreuses variantes d'application, tandis que sous l'empire des contrats la sanction de l'article 1149 du Code civil étend la réparation à tous les éléments du préjudice, jusques et y compris le gain manqué.

La notion de valeur résultant des termes de l'article 1149 du Code civil, ne saurait donc trouver place dans la théorie de la valeur en matière de réquisition.

CHAPITRE II

Valeur d'après les dispositions de l'article 1382 du code civil, à l'occasion de fautes délictuelles et quasi-délictuelles

Art. 1382 C.C.

Dommages délictuels ou quasi-délictuels.

95. — L'article 1382 du Code civil prescrit la réparation de tout dommage qui serait causé à autrui par un fait quelconque de l'homme, imputable à une faute dont il appartient à la victime de rapporter la preuve.

C'est un principe d'équité sociale qui trouve son juste fondement dans les règles de la loi morale dont il fait une très saine application.

Une faute est commise : elle est préjudiciable ; l'auteur responsable doit indemniser pour effacer par une composition pécuniaire, — seul mode pratique de réparation, — les conséquences dommageables d'un acte volontaire ou involontaire, qui ne sauraient venir frapper sans réparation la personne lésée qui n'y a point participé.

La question de réparation est donc intimement liée à celle de responsabilité dont elle est la conséquence inéluctable et cette responsabilité elle-même a pour base traditionnelle une faute dommageable.

96. — La responsabilité sera délictuelle ou quasi-délictuelle selon que l'auteur de la faute, qui l'aura engendrée, aura eu ou non l'intention de la commettre en pleine connaissance des conséquences qu'elle devait inévitablement entraîner.

On commet une faute délictuelle, écrivent MM. Henri et Léon Mazeaud (1) :

« de même qu'on commettrait un dolus en droit romain, chaque fois qu'on agit dans l'intention de causer un dommage. Il y a là une erreur de conduite caractérisée acte méchant, « malignité » comme disait Pothier, et l'on n'hésite pas à engager la responsabilité de son auteur ».

La faute quasi-délictuelle au contraire, suppose une maladresse, une imprudence, une négligence, une « erreur de conduite », bref un événement dommageable dont on n'a à aucun moment désiré la réalisation, un événement absolument indépendant de la volonté de son auteur.

Pour les raisons invoquées dans le chapitre précédent, la réparation ici aussi doit être intégrale et ne saurait subir la moindre limitation ; elle doit couvrir la totalité du préjudice et représenter la valeur de la perte subie et du gain manqué :

« comme conséquence immédiate et directe du fait qui a engendré la responsabilité, conformément aux principes posés par les articles 1149 et 1151 du Code civil dont la doctrine et la jurisprudence font, d'une façon constante, application à la matière de la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle » (2).

97. — Ces données étant acquises et les confins de la réparation du préjudice désormais connus, peut-on les appliquer à la matière des réquisitions et prétendre que la valeur de l'indemnité due par l'Etat au prestataire, à qui il fait inévitablement subir un préjudice à l'occasion de sa réquisition, devra comprendre les facteurs de dédommagement que nous venons d'énoncer ?

Il faudrait au préalable démontrer que le fait générateur du dommage trouve sa source dans une faute commise par l'Etat, une faute volontaire par intention de nuire, ou involontaire sans la moindre intention dolosive.

Nous nous sommes déjà expliqué sur ce point.

(1) Henri et Léon Mazeaud. *Traité théorique et pratique de la responsabilité délictuelle et contractuelle*, 2^e édition, tome premier, N^o 409.

(2) Gardenat et Salmon-Ricci. *De la responsabilité civile*, (délits et quasi-délits), 1927, p. 39, N^o 150.

L'Etat ne commet aucune faute, qu'elle soit délictuelle, ou qu'elle soit quasi-délictuelle, en pratiquant les réquisitions; il agit au nom du salut public, dans l'intérêt de la nation et l'on chercherait vainement dans la cause impulsive et déterminante de son action les éléments intentionnels ou involontaires d'un principe de responsabilité.

98. — La valeur de l'indemnité évaluée d'après les données de l'article 1382 ne saurait donc à son tour trouver son application dans les prétendues fautes délictuelles ou quasi-délictuelles que commettrait l'Etat en usant de l'appareil juridique de la réquisition.

CHAPITRE III

Valeur d'après la comparaison a établir entre le prestataire et l'assuré sinistré

assuré

99. — Nous n'avons trouvé aucune jurisprudence ayant statué sur la question, et cependant, une analogie apparente, grossière pour certains, semble pouvoir être tentée dans ce domaine.

Bien que nous soyions ici en matière contractuelle, nous trouvons des points de parenté qui sont certains ; dans les deux cas, un préjudice a été causé, dans les deux cas il y a lieu à réparation, et dans les deux cas l'indemnité est exclusive de tout bénéfice, elle est strictement limitée à la perte subie ; de plus, elle est calculée sur la valeur de la chose.

Mais le problème à résoudre ne change pas dans sa substance, il se résume toujours à dégager la définition précise de ce que l'on entend par « valeur de la chose » et c'est dans cette interprétation que nous rencontrerons une parfaite communion de vues, une cohésion totale :

A. Sumien.

100. — « L'indemnité variable, nous dit M. Sumien (1), la seule possible dans les assurances des choses, doit correspondre à la *valeur courante* de l'objet sinistré *au jour et au lieu* du sinistre, sans que cette indemnité puisse constituer

(1) Paul Sumien, manuel de l'assuré et de l'assureur, 1935, N° 57 et S.

un enrichissement pour l'assuré : tels sont les deux éléments qui doivent servir de base à cette évaluation (article 28 de la loi du 13 juillet 1930).

L'assureur doit verser à l'assuré, la valeur actuelle de l'objet sinistré au jour et au lieu du sinistre, et non pas au moment de la conclusion du contrat (art. 28 de la loi).

Cette valeur actuelle est la valeur commerciale ou vénale obtenue en vendant l'objet dans l'état où il se trouve, sauf le cas exceptionnel où l'objet assuré ne peut avoir de valeur réelle que pour l'assuré ».

101. — Ainsi donc, la valeur qui est retenue pour fixer l'indemnité en matière d'assurance est la valeur commerciale, la valeur de remplacement, révélées par les cours pratiqués au jour du sinistre, mais valeur dans l'état où l'objet se trouve, c'est-à-dire vétusté déduite, l'usure du temps restant à la charge de l'assuré.

La valeur du prix de revient ne saurait être envisagée, pas plus que la valeur réelle ou normale.

Malgré cela, et bien que d'aucuns aient pu voir un profit dans la valeur commerciale qui sert de base, les textes, la doctrine et la jurisprudence sont en parfaite concordance pour déclarer que l'assuré a droit à une indemnité établie sur la « valeur *actuelle* », bien que l'assurance ne puisse constituer une source de bénéfice.

La Cour de Cassation

102. — « Attendu, dit la Cour de Cassation, que le contrat d'assurance ne peut être une cause de gain pour l'assuré qui ne saurait demander ou recevoir une indemnité supérieure à la perte qu'il a éprouvée » (1).

103. — Il n'est jamais venu pour cela à l'idée de quiconque, de vouloir calculer la valeur des choses assurées autrement que d'après le cours commercial, au prétexte que ce cours comporterait une part de bénéfice.

Et cependant, dans l'assurance autant que dans la réquisition, les principes sur lesquels reposent les évaluations paraissent les mêmes : l'indemnité doit être limitée à la perte subie, à l'exclusion de tout bénéfice.

(1) Cass. Chambre civ., 12 février 1913, Gaz. Pal., 1913, 2, 402.

On comprend dès lors très mal les différences de traitement dans des évaluations qui, bien que procédant d'origines très disparates, convergent vers des fins identiques, vers la fixation d'une indemnité qui répare dans les deux hypothèses des préjudices semblables provoqués dans l'une et l'autre par la perte définitive de l'objet pour son propriétaire.

La terminologie elle-même semble vouloir s'associer à une analogie que nous tentons théoriquement d'établir par des moyens qui auraient peut-être apporté leur contribution à la fixation de la jurisprudence s'ils avaient été soulevés, et qui seront certainement repris quelque jour, bien que le contrat d'assurance ne vise que des particuliers et des intérêts privés, et qu'il puisse apparaître audacieux de comparer des choses et des situations aussi dissemblables.

104. — Quelle que soit cette similitude, la valeur d'évaluation d'après la comparaison à établir entre le prestataire et l'assuré sinistré n'a eu cours nulle part dans la matière qui nous intéresse ; elle ne pourra servir de base qu'autant qu'elle aura été révisée et prise en considération par la loi, la jurisprudence des Tribunaux ou la doctrine des auteurs.

CHAPITRE IV

Valeur par analogie avec ce qui se passe en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique

Expropriation pour cause d'utilité publique

105. — La loi de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique érige en principe que l'indemnité de déposssession doit englober la totalité du préjudice subi ; la réparation est intégrale, le propriétaire reçoit une juste indemnité et par « juste » il faut entendre réparation totale, exclusive de toute perte, quelle qu'elle soit, réparation peut-être au sens où le législateur de 1877 l'entendait.

La valeur de l'immeuble, en la matière, dit la Cour de Cassation, doit être appréciée au moment du règlement de l'indemnité, et en tenant compte de la plus-value déjà acquise à ce moment (1).

Ainsi donc, non seulement l'indemnité doit contenir réparation entière du dommage causé par l'expropriation, mais encore elle participe de la plus-value acquise au moment du règlement.

Certains jurys étaient même allés plus loin dans la voie de la réparation, ils rémunéraient le préjudice éventuel, voulant donner encore plus de garanties au propriétaire, mais sans se douter qu'ils rendraient trop onéreuses pour les collectivités les opérations de travaux d'utilité publique.

Pour limiter de pareils abus, la loi du 21 avril 1914 est venue verser la mesure en apportant la restriction qui désor-

(1) Cass. 22 août 1864 (Gaz. des Tribunaux, 26 septembre 1864 ; Daffry de la Monnoye, Théor. et pratique de l'expropriation pour utilité publique, 2^e édition, T. 2.

mais s'imposait. Elle précise que « l'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction ; elle ne peut s'étendre au préjudice incertain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation » article 48, § 2 de la loi de 1841 remaniée par la loi de 1914 et ensuite par celle de 1918.

Une nouvelle restriction allait encore être apportée par les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 qui, supprimant les jurys, devaient les remplacer par des commissions arbitrales d'évaluation.

Nous sommes loin de l'indemnité représentative de la valeur actuelle et réelle de la chose réquisitionnée, calculée, comme le dira tout à l'heure la Cour de Cassation en « tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix... »

Nous avons là l'explication de la préférence marquée pour l'expropriation de la loi de 1841, et le prestataire, profane en ces matières, méconnaissant complètement ces subtilités juridiques, qui appartiennent à la science plus qu'à la pratique, n'arrive pas à comprendre cette surabondance législative de deux textes si différents pour régler en vertu d'un même acte de puissance publique une même indemnité apparente, à un même prestataire, par la même partie prenante, l'Etat, pour des biens dont la nature seule peut changer mais dont l'opération juridique s'analyse en des fins identiques.

La théorie de la valeur expropriation est donc bien différente de la théorie de la valeur réquisition, tandis que des doctrinaires, auteurs importants ou satellites de moindre grandeur, tous cependant à la logique éprouvée, sont venus affirmer que « la réquisition, quoique l'on puisse en dire, n'est qu'une espèce particulière de l'expropriation pour cause d'utilité publique » (1).

Nous ne la retiendrons pas comme théorie devant servir de base à l'évaluation de l'indemnité « représentative de la valeur ».

(1) M. Olivier Martin, Professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Rennes, Sirey, 1917, 1, 10.

CHAPITRE V

Valeur d'après les éléments subjectifs utilité particulière convenances personnelles

Éléments subjectifs

106. — Ici la définition de la valeur est tout à fait spéciale ; elle tient à l'Economie Politique plus qu'au droit, et les économistes ne s'entendent pas eux-mêmes à son sujet. Ils s'accordent cependant sur un point précis : il y aurait deux valeurs : la « valeur en usage » et la « valeur en échange ».

Adam Smith

107. — Adam Smith, (nous dit M. Paul Gémahling) (1) avait remarqué que le mot « valeur » avait deux significations différentes, selon le point de vue subjectif ou objectif auquel on se place.

La valeur désignait tantôt l'utilité que le propriétaire pouvait retirer personnellement de la chose, tantôt le pouvoir d'acheter d'autres marchandises, et que conférait la possession de l'objet.

Il y aurait donc une « valeur en usage » (value in use), et une « valeur en échange » (value in exchange).

Les choses « qui ont la plus grande valeur en usage n'ont souvent que peu ou point de valeur en échange, et, au contraire, celles qui ont la plus grande valeur en échange, n'ont souvent que peu ou point de valeur en usage » (2).

(1) Les grands Economistes, par P. Gémahling, 1933, p. 176.

(2) Adam Smith, Richesse des Nations, liv. I, chap. V.

L'exemple classique, que l'on retrouve dans tous les Traités est celui de l'air et de l'eau qui, indispensables à l'existence de l'homme, ont une valeur d'usage très grande et d'échange presque nulle, tandis que l'or, de bien peu d'utilité en comparaison, possède une puissance d'échange considérable.

Ricardo

Et Ricardo d'écrire « l'utilité n'est donc pas la mesure de la valeur échangeable, quoiqu'elle lui soit absolument essentielle » (1).

Leroy-Beaulieu

108. — Pour M. Leroy-Beaulieu, « la valeur en usage est l'importance qu'une personne attache à la possession d'un objet déterminé ; cette valeur représente quantité d'autres objets qu'une personne serait disposée à abandonner pour l'acquisition de l'objet précis qu'elle a en vue. La valeur en échange est la faculté qu'a réellement un objet de s'échanger contre une certaine quantité d'autres objets.

La valeur en usage est uniquement subjective ; la valeur en échange comporte le concours d'au moins deux volontés, et elle renferme en général un élément objectif » (2).

Et cet élément objectif, dit-il « c'est la difficulté d'acquisition qui, se combinant avec le désir d'acquérir, crée la valeur en échange. » (p. 44).

La valeur en usage « est strictement personnelle et subjective, ce qui exclut toute mensuration commune ».

Quant à la valeur en échange, qui est représentée par la puissance qu'a un objet de s'échanger contre un autre, elle « dépend uniquement du rapport de l'offre et de la demande ».

109. — Pourrons-nous, dans le calcul de l'indemnité représentative de la valeur de réquisition, faire entrer cet élément subjectif, qui manque de constance, dont l'appréciation peut varier du simple au double selon les caprices, les désirs ou les besoins de chacun, cet élément subjectif qui manque de commune mesure d'évaluation ?

(1) Ricardo. Principes d'Economie Politique. Chap. I. La valeur

(2) Leroy-Beaulieu. Traité théorique et pratique d'Economie Politique, T. III, p. 24.

Reboud

La valeur selon les convenances personnelles n'a aucun rapport avec la valeur d'échange d'un produit. « La notion de valeur d'échange implique l'idée d'une comparaison, d'un rapport entre des quantités échangées » (1).

Ici l'objet de la comparaison fait entièrement défaut ; on ne saurait en effet, mettre en parallèle des désirs ou des besoins physiologiques dont il n'est même pas possible de mesurer l'intensité, qui varie elle-même selon les sujets et les moments. On ne peut pas davantage établir des rapports de corrélation ou de covariation entre ces désirs qui peuvent parfois évoluer dans le même sens et parfois en un sens opposé sans que les conditions aient subi le moindre changement.

La valeur de convenance est donc de l'essence même de la personne, de son âge, de sa situation, de son rang social, de son milieu ; elle est fonction de pléthore de facteurs qui ne sauraient la faire considérer sérieusement dans un essai d'évaluation objective, et que les Tribunaux d'ailleurs n'ont jamais pu apprécier.

En tenir compte dans le calcul de l'indemnité de réquisition, et fonder sur ces éléments une théorie de la valeur conduirait à des conclusions tellement nébuleuses et extravagantes que personne n'en a tenté l'expérience.

Le domaine des réquisitions, qui est celui du droit pur, ne peut donc que l'ignorer et ce n'est qu'à titre purement académique que nous l'avons mentionnée dans notre étude.

(1) P. Reboud. Précis d'Economie Politique, 7^e édition, T. I, N^o 53,

CHAPITRE VI

Evaluation d'après la "Valeur moyenne ou normale"

leur moyenne ou normale

110. — Qu'entend-on par « valeur moyenne ou normale » ? comment peut-on la définir, en préciser les contours, l'individualiser ? cherchons-en la notion dans les principes économiques.

finition

D'après l'Economiste anglais Marshall :

« la valeur normale ou naturelle d'une marchandise est la valeur que les forces économiques tendent à créer à la longue. C'est la valeur moyenne qu'amèneraient les forces économiques, si les conditions générales de la vie demeuraient stationnaires pendant un temps assez long pour leur permettre de produire tout leur effet ».

111. — Si nous tenons cette définition pour satisfaisante, suivons de près les oscillations des forces économiques passées, cherchons comment on arrive à en dégager la valeur normale et essayons de voir si nous pourrions l'adapter à la matière des réquisitions.

Les cours pratiqués pendant un temps déterminé servant de base à l'étude des oscillations, permettent l'établissement d'une moyenne qui est fonction des variations économiques. C'est cette moyenne qui donnera la valeur normale, et qui sera d'autant plus exacte qu'elle aura été constituée par des données empruntées à un plus grand nombre d'années.

Pour concrétiser cette théorie, lorsque nous voudrions connaître l'indemnité à offrir à un prestataire à une date déterminée, sur une prestation requise, nous ferons la moyenne des cours pratiqués sur la marchandise pendant les cinq ou dix dernières années.

Nous aurons ainsi déterminé la valeur normale ou moyenne recherchée.

112. — Le principe en lui-même, qui tient, nous le voyons bien, du forfait, paraît simple, logique, mais il suppose au début une situation économique stable, une situation politique à l'abri des aventures, une situation sociale paisible.

A ces conditions on compare des choses qui sont comparables, qui ont des points communs de similitude ; il ne saurait en être de même en période de guerre où tout est incertitude et flottement, où le jeu des forces économiques est faussé, où les moyennes sont impraticables, où enfin les règles à appliquer pour la détermination de la valeur ne peuvent être fixées.

113. — Mais si la période troublée traîne en longueur, la valeur normale, qui ne peut supprimer l'incidence de la guerre sur les conditions économiques, finit par s'établir en tenant compte des conditions nouvelles nées de la guerre et qui désormais affecteront la situation nouvelle du marché. Il se produira des cours nouveaux, qui paraîtront normaux, considérés en eux-mêmes et qui ne le seront plus si on les compare aux cours précédents ; on en dégagera un cours moyen nouveau qui pourra servir à l'évaluation de l'indemnité « d'après la valeur moyenne ou normale » nouvelle.

Lefur

114. — Et M. Lefur de conclure :

« sous peine de tomber dans la pire injustice, qui serait aussi la pire faute puisqu'il s'en suivrait un arrêt général de la production, les prix à appliquer sont ceux que les exigences pratiques forcent à considérer comme normaux pour la période en laquelle nous vivons » (1).

(1) Le Fur. Les droits des particuliers et ceux de l'Etat, p. 67.

Poursuivant encore sa doctrine, M. Lefur qui, pour « serrer de plus près la réalité », cherche des exemples, précise que si la valeur moyenne devait être calculée, non pas seulement par genre de prestations, mais aussi par catégorie de prestataires elle pourrait l'être avec les modalités qui vont suivre :

Pour les producteurs, l'élément principal serait le coût de la production. Ce coût ne pourrait évidemment tenir compte des facteurs de dépense inhérents à chaque prestataire, il serait régional. Il n'y aurait là d'ailleurs aucune injustice car le régime du forfait auquel il aboutirait arriverait à un nivellement par l'élimination des producteurs dont le coût de revient serait trop élevé et qui subissant les dures atteintes de la rigoureuse loi de l'offre et de la demande, seraient obligés de vendre à perte, et la formule vitale pour eux se résumerait en quelque sorte en ces mots « se transformer, s'adapter ou disparaître ».

Le prix de vente ne se calculant ni sur le coût de production le plus élevé, ni sur le coût le plus bas, il s'établit une valeur moyenne ou normale devant servir de base à l'évaluation de l'indemnité de réquisition.

Pour les commerçants, le prix de revient moyen serait le prix d'achat moyen augmenté d'un coefficient moyen de frais généraux.

Quant aux consommateurs, comme ils sont tributaires des commerçants, on ferait jouer à leur égard les mêmes règles pour aboutir à une valeur moyenne ou normale.

Assises de la théorie

115. — C'est donc un chiffre intermédiaire, forfaitaire, établi selon la méthode des moyennes que nous venons d'exposer qui servirait d'assises à la théorie de la valeur ; on pourrait même arriver à l'établissement d'une valeur moyenne uniforme par région ou circonscription territoriale plus appropriée aux besoins ; le producteur y trouverait mieux son compte, il serait encouragé davantage car il connaîtrait par avance, pour son entreprise, les sources d'aléas qu'il pourrait ainsi conjurer.

Inconvénients

116. — L'inconvénient du système est qu'il ne tient aucun compte du bénéfice ou de la perte que chacun peut réa-

liser ou éprouver ; il établit une valeur uniforme procédant d'un prix de revient collectif, calculé une fois pour toutes, un gabarit, qui s'applique indistinctement à tous les cas identiques et qui peut avantager les prestataires tout aussi bien que leur nuire, selon les espèces qui leur sont propres et personnelles.

On néglige complètement le cas particulier qui est perdu, abandonné au sein du cas général.

Et le prestataire, quel qu'il soit, ne peut s'estimer lésé en comparant la valeur de son bien à celle du voisin qui, parfois inférieure, pourrait être évaluée à un prix supérieur par les méthodes étrangères à la nôtre.

Il y a une apparence d'égalité sociale, je dirai même d'équité, mais dès qu'on essaiera d'individualiser chaque situation, de la prendre isolément et de l'analyser, les critiques les plus vives ne tarderont pas à s'élever, chacun essayant de démontrer une lésion à son préjudice, au prétexte qu'il est un cas d'espèce qui aurait dû sortir de l'orbite de la méthode d'évaluation.

Les barèmes

117. — Nous en avons des exemples frappants dans les évaluations forfaitaires récentes, prévues par des barèmes dont les chiffres étaient présumés représenter la valeur normale, et qui ont été l'objet des plus violentes réactions de la part de prestataires mécontents, soucieux de la défense légitime de leurs intérêts, et dont l'écho des revendications est venu déferler jusque dans les tribunes de nos assemblées parlementaires.

Les prestataires ont prisé de très mauvaise grâce la théorie de la valeur moyenne ou normale ; ils ont tous demandé la valeur de remplacement, ignorant qu'ils étaient de ces subtilités juridiques qui ne sont pas de leur domaine, et n'arrivant pas à comprendre pour quelle raison d'Etat on pouvait bien leur offrir un prix inférieur de moitié ou même davantage à celui qui leur était nécessaire pour renouveler leur cheptel.

Les doléances

118. — La paysannerie française a clamé très haut ses doléances émues et les pouvoirs publics, gardiens les plus

vigilants des intérêts vitaux de la nation, tenant le plus grand compte de cette situation alarmante qu'ils se devaient de conjurer, sont venus lui apporter les paroles de réconforts et les actes d'apaisement qui lui paraissaient nécessaires.

La Jurisprudence

119. — La jurisprudence a été séduite par la théorie de la valeur moyenne ou normale ; les décisions ont abordé de front la question et certaines l'ont résolue dans un sens favorable.

La Cour de Pau, dans un arrêté du 24 juillet 1916 a posé cette théorie comme un principe élevé à la hauteur d'une institution.

« Attendu, dit-elle, que le droit de réquisition militaire procédant des nécessités de la défense nationale, la valeur des objets réquisitionnés que doit représenter l'indemnité prévue par l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, ne saurait s'entendre d'un prix de spéculation, la valeur *normale, réelle et actuelle* étant seule à considérer, indépendamment de tout bénéfice comme de toute perte pour le prestataire... »

« Attendu que l'autorité militaire, chargée du service des réquisitions remplit donc exactement sa mission suivant le vœu de la loi presque, réagissant contre les calculs de cet ordre — (troubles économiques, fluctuation des cours commerciaux, disproportion des prix de revient, regrettables agissements des producteurs ou des vendeurs intermédiaires, enrichissement excessif), — incompatibles avec le devoir de solidarité civique dont nul ne doit songer à s'affranchir, elle estime à leur *juste et réelle* valeur les prestations fournies, en se basant autant que possible sur les éléments d'appréciation que les entreprises de la spéculation n'ont pas réussi à altérer ».

« Attendu qu'en présence de ces considérations, il y a lieu de décider que le jugement n'a pas évalué la prestation au-dessous de sa valeur normale, réelle et actuelle » (1).

La Cour de Chambéry, quelques mois plus tard, abondait dans le même sens ; elle rendait le 26 décembre 1916,

(1) Jurisprudence Générale Dalloz. 1916, II, 188 et 189. Aff. Pasquier et aff. Barrieu.

un arrêt dont nous reproduisons ci-après un attendu à retenir.

« Attendu que l'ensemble de ces dispositions démontre que le législateur n'a pas voulu donner au mot « valeur », qu'il a employé dans l'article 2 de la loi, un sens rigoureux et absolu ; qu'il s'est refusé par avance à admettre que l'indemnité à allouer au propriétaire dépossédé correspondit toujours, par exemple, au prix de revient, ainsi que certains l'ont prétendu, ou qu'elle fut toujours égale, comme une autre opinion l'affirme, au cours cotés dans les marchés de la région ; que cette indemnité doit être fixée après étude et recherches, en tenant compte sans doute du prix de revient, en tenant compte aussi des cours cotés, mais que ces différents éléments doivent être combinés et modérés au besoin, de façon à faire ressortir la valeur normale des objets et non la valeur fictive que la raréfaction des marchandises sur le marché par suite de la réquisition elle-même, et surtout l'esprit de lucre et de spéculation, ont pu leur donner temporairement... » (1).

L'arrêt de principe de la Cour de Cassation, du 6 mars 1917, qui définit le mode d'évaluation, est loin d'être hostile à la théorie de la valeur moyenne ou normale ; il précise que les tribunaux ont la faculté de faire état... des mercuriales et cours commerciaux, comme éléments d'appréciation de la valeur réelle de la chose, et que l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 n'ayant spécifié aucun mode d'évaluation de la valeur des objets réquisitionnés, les tribunaux avaient les pouvoirs les plus étendus pour déterminer cette valeur et l'indemnité qui doit en être la représentation. La seule restriction est qu'ils ne peuvent prendre aucun de ces modes comme base nécessaire et obligatoire de leur décision.

Nous le voyons donc parfaitement, le champ est ouvert à tous les systèmes, à condition de n'en user qu'avec prudence, modération et circonspection.

L'Allemagne - L'Italie - L'Autriche

120. — La législation allemande pendant la guerre de 1914, tout comme celle d'Italie et d'Autriche, ont renoncé

(1) Dalloz, Jurisprudence Générale, 1916, II, 189, Aff. c. Thomé.

au droit commun en la matière, pour adopter précisément « un système des moyennes combinées avec des prix forfaitaires ».

En Italie, le maximum a été déterminé par la moyenne des prix pratiqués dans les trente derniers jours par les sociétés régulatrices des ventes des denrées et autres produits.

En Allemagne, le prix moyen a été celui des dix dernières années (1).

Angleterre

En Angleterre, les denrées réquisitionnées devaient être payées « un prix raisonnable eu égard aux circonstances de l'affaire », prix établi sur justification à fournir par les prestataires qui devaient représenter les livres de comptabilité. Il n'y aurait même pas à se préoccuper du prix du marché, mais simplement « du coût de production et du taux des bénéfices ordinairement réalisés avant la guerre » (2).

Le résultat s'apparente incontestablement avec celui obtenu par la théorie de la valeur moyenne ou normale.

121. — Nous nous rapprochons, par la théorie que nous venons d'exposer, du système complexe d'évaluation arrêté par la Cour de Cassation et dont le nôtre en quelque sorte fait partie intégrante.

Doctrine

MM. Lafon et Bonnecase

122. — En doctrine, cette théorie a eu la grande faveur de MM. Lafon et Bonnecase qui en ont fait une étude approfondie (3).

Elle est sérieusement à considérer en raison des avantages d'ordre pratique qu'elle peut présenter à certains moments, à l'occasion de certaines prestations, et elle peut être d'un précieux secours pour les Tribunaux.

(1) Le Fur, déjà cité, p. 74, note 1.

(2) Le Fur, p. 84.

(3) Lafon et Bonnecase. Critérium de la valeur en matière de Rég. Mil., 1916.

CHAPITRE VII

Valeur d'après les éléments objectifs : cours commercial, prix courant, valeur de remplacement.

Éléments objectifs

Cours Commercial, prix courant, valeur de remplacement.

123. — Cette théorie qui a agité tous les prétoires de justice, et où la jurisprudence et la doctrine ont le plus abondé, mérite une attention toute particulière ; elle a attiré tous les regards et fait converger vers elle les aspirations de prestataires en quête de vouloir « se remplacer », c'est-à-dire faire rentrer dans leur patrimoine l'équivalent en argent de ce qui en est sorti en nature, de façon à pouvoir racheter et reconstituer l'économie antérieure.

124. — En quoi consiste-t-elle exactement ?... à mettre celui qui a été dépossédé d'un bien, en état de faire ce rachat, de se réapprovisionner de la marchandise dont il a été privé.

Et pour cela, — le prix commercial étant considéré comme normal, — on consultera, pour l'établir : le prix courant, les mercuriales, le cours de la Bourse, le cours commercial, qui est en effet « indicatif de la valeur moyenne d'échange et des prix que le propriétaire en aurait tiré si, au lieu de subir la réquisition il eût porté ses produits sur le marché libre ».

Ce cours commercial c'est donc le cours d'échange, le cours de remplacement de l'objet, celui qui doit théoriquement permettre au prestataire réquisitionné de « se remplacer » au jour et au lieu de la réquisition.

C'est évidemment le système qui apparaît le plus simple, en temps normal, car il permet à la personne dépossédée de

revenir au même moment au statu-quo en se réapprovisionnant aux mêmes conditions ; elle aura fait une opération blanche sans avoir souffert aucun préjudice.

Des critiques assez vives ont été faites au système, en raison même peut-être de sa simplicité apparente qui avait entraîné de son côté une majorité de partisans ; nous les examinerons tout à l'heure.

125. — L'Administration militaire qui n'a cessé de combattre la théorie du cours commercial, a toujours soutenu que l'indemnité de l'article 2 était uniquement constituée par le prix de revient majoré d'un coefficient approprié de frais généraux, à l'exclusion de tout bénéfice comme de toute perte.

126. — De son côté, la grande partie des prestataires a défendu à l'audience la doctrine du cours commercial pratiqué le jour et dans les lieux de la réquisition.

La Jurisprudence

127. — La Cour de Rennes, avait tout d'abord penché pour l'Administration en décidant que :

« la réquisition n'étant pas un marché de fournitures mais une sorte d'expropriation dans l'intérêt de la défense nationale, la valeur à attribuer aux denrées requises doit correspondre au préjudice réellement subi, c'est-à-dire au prix de revient réel de la prestation, augmenté d'une juste part de frais généraux...

En conséquence, le prestataire commerçant est sans droit à réclamer le paiement du cours commercial auquel il aurait pu vendre sa chose.

Et en aucun cas, elle (la valeur) ne saurait être basée sur les mercuriales et les cours du commerce, cours comprenant toujours une part de bénéfices... » (1).

Le 16 janvier 1916, la même Cour, revenant sur le principe qu'elle venait de proclamer quelques mois auparavant, décidait dans une autre espèce :

« qu'en matière de réquisitions militaires, l'indemnité doit être de la valeur représentative de la prestation requise, et cette valeur doit être fixée d'après le cours commercial de la chose requise au temps de la réquisition.

(1) Sirey, 1915, II. 93, arrêt du 6 juillet 1915. Aff. Beaufils.

L'indemnité ne saurait être déterminée d'après le prix d'acquisition de la chose requise par le propriétaire sur lequel est faite la réquisition, prix augmenté des frais » (1).

Le Tribunal civil de Lyon, dans un jugement du 28 juillet 1916, publié dans la Gazette du Palais du 28 octobre suivant, décidait que la valeur d'un objet était :

« le prix auquel on peut le vendre, ou la somme d'argent qu'il faut déboursier à un moment donné pour se le procurer ».

D'autres décisions, et elles sont nombreuses, sont venues encore et à maintes reprises préciser cette théorie : que pour fixer l'indemnité le tribunal devait rechercher le prix courant des prestations requises, au jour de la réquisition, le cours auquel elles étaient cotées ; qu'en général les cours du marché :

« lorsqu'ils présentent un caractère de fixité et se déduisent de transactions suffisamment nombreuses et importantes, sont la mesure la plus exacte et la plus sûre de la valeur d'une denrée alimentaire » (2).

Il en serait autrement ajoute-t-on :

« lorsque les variations brusques trahissent, dans les rapports de l'offre et de la demande, les manœuvres de la spéculation, ou que la pénurie des affaires enlève toute garantie aux prix stipulés dans les rares transactions qui se traitent ; il y a lieu alors pour le juge de se livrer à une estimation équitable ».

Notre énumération serait vraiment fastidieuse à force d'être longue, nous la bornerons aux décisions ci-dessus relatées, afin d'arriver plus rapidement à l'analyse dernière de la question, l'analyse qui désormais viendra fixer le sens de la jurisprudence, celle que la Cour de Cassation a donnée dans son célèbre arrêt du 6 mars 1917, et qui fera l'objet de la dernière partie de notre étude.

La Doctrine

128. — Voyons maintenant l'opinion de la doctrine, l'avis autorisé des juristes éminents qui se sont penchés sur

(1) Sirey, 1916, II, 49. Aff. Erischsen, Roche et Cie.

(2) V^o Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, 177, divers arrêts.

cette théorie de la valeur commerciale, pour la défendre ou pour la contredire.

La thèse des prestataires

129. — Et tout d'abord deux mots sur la thèse des prestataires.

Pour eux, la solution ne saurait être plus simple : on les dépossède d'un bien, cette dépossession constitue la mesure du préjudice qu'ils subissent et que l'on doit réparer, et pour cela il faut revenir à l'état d'origine, il faut remettre dans leur patrimoine en espèce ce qui en est sorti en nature, pour que, par une seconde opération, ils puissent remplacer et reconstituer ce patrimoine. Comme ils ne pourront remplacer qu'en achetant au cours de marché, l'indemnité doit être calculée d'après ce cours au jour de la réquisition ; encore auront-ils à leur charge une quote-part de frais généraux, de déplacements, de transports, et même de perte matérielle de temps.

Si les cours pratiqués à une date donnée ne sont pas foncièrement sérieux, un redressement s'impose ; mais, ce cas mis en marge, seule la valeur du marché doit servir de base à la fixation de l'indemnité de réquisition.

On ne peut vraiment être mieux servi que par soi-même ; et comment pourrait-il en être autrement en équité ?

M. Hitier

130. — M. le Professeur Joseph Hitier, de la Faculté de Droit de Paris, et de l'Institut national Agronomique, est un partisan convaincu de la théorie de la « *valeur commerciale* » qui selon lui se confondrait avec celle de la « *valeur de remplacement* », du moment qu'on les considère « au même instant », au jour de la réquisition. A cette minute précise le prestataire doit pouvoir se couvrir en quelque sorte sur le marché.

Le prestataire doit pouvoir se couvrir sur le marché

Avec la somme payée par l'Administration, il doit être en état de remplacer les quantités qui lui sont enlevées ; libre

à lui ensuite de le faire, ou de courir les aléas des marchés à venir (1).

Il ne faut pas imposer au prestataire une part de sacrifice qu'il ne serait d'ailleurs pas possible de fixer dans son quantum.

En payant l'indemnité au cours du jour, l'Etat, en bon acheteur qu'il est, s'acquitte, tout comme un simple particulier, de l'obligation qu'il contracte vis à vis du prestataire ; l'engagement est réciproque, le contrat est du type synallagmatique parfait au sens de l'ancien droit français, reproduit d'ailleurs par le Code civil.

Repercussions dangereuses

131. — Un autre ordre de considérations peut être invoqué, pour M. Hitier, qu'il se reprocherait de laisser dans l'ombre, c'est celui des répercussions inévitables d'un dédommagement inférieur à la valeur commerciale ; il y voit un danger qui aurait des conséquences redoutables dont il convient de s'affranchir dans les circonstances actuelles.

L'indemnité inférieure au cours commercial, dit-on, est une solution qui ménage les intérêts de l'Etat ; on le croit même. Il y a moins de dépenses, les finances publiques sont satisfaites, tout le monde est content, nous disons bien tout le monde, sauf le prestataire qui ne peut se faire à l'idée d'un sacrifice à accepter.

Est-ce bien là de la bonne administration ?

« Il convient de se le demander », écrit l'éminent Professeur qui se déclare convaincu du contraire. Et les raisons de cette conviction sont très simples, bien qu'elles aient été complètement négligées par les défenseurs des prestataires, aveuglés peut-être par le bien fondé d'autres moyens qui se suffisaient en quelque sorte à eux-mêmes.

Découragement des prestataires

L'indemnité fixée à un prix inférieur au cours du marché, découragera le producteur ; pour si peu que les opéra-

(1) Hitier. La question des Réquisitions. Rapport à la Commission des questions agricoles de l'Association Nationale d'Expansion Economique le 19 mai 1917, p. 7.

tions militaires se prolongent, on risque de lasser les prestataires soumis à des réquisitions réitérées et d'assister à une carence presque totale de produits l'année suivante.

Ralentissement de la production

Pas d'intérêt, pas d'action, dit-on. Si le producteur n'a pas été indemnisé comme il l'escomptait, si l'indemnité n'a été que du prix de revient, à l'exclusion de tout bénéfice, on ne comprendrait guère les raisons majeures qui le pousseraient à recommencer le même travail ; il réduira sa production ou la ramènera même à ses seuls besoins domestiques.

Le marché en ressentira de bien pénibles atteintes ; les cours des quelques produits restant monteront encore une fois, devant cette seconde raréfaction des produits, réelle maintenant ; pour endiguer cette marche continuellement ascensionnelle une seule solution s'avèrera possible : la taxation, « sœur germaine de la réquisition », qui ne fera qu'accentuer encore davantage la carence de la production.

Action démoralisante

Ainsi donc, le règlement au-dessous du cours commercial sera à l'origine d'une action démoralisante indéniable, accrue par le fait que les individus ne seront pas tous appelés à supporter par égales parts le poids de la réquisition. Chacun n'a pas en effet, des produits à réquisitionner ; il y en a même beaucoup qui n'en ont point du tout : ceux des professions libérales par exemple.

Inégalité de répartition des prestations

Même chez ceux qui en possèdent, la répartition en sera forcément inégale, les prestations n'étant pas toutes divisibles au même titre, et variant avec la nature des biens et leur importance : produits agricoles, bétail, etc...

Ceux qui auront été réquisitionnés et payés à un prix inférieur au cours du marché seront ou se trouveront lésés par rapport à leurs voisins moins atteints qu'eux par l'acte de puissance publique, et qui pourront vendre au prix commercial.

équilibre à assurer

Il y a donc à assurer un équilibre entre producteurs, qui est maintenu par le système du cours commercial et qui serait rompu par l'application servile des autres méthodes.

Une différence de traitement :

« jette le découragement et, à son tour, le découragement engendre la réduction de la production, ceci au grand détriment de l'Etat qui, en face de l'insuffisance de la production nationale, est forcé d'augmenter ses importations et, par conséquent, d'accroître sa dette vis à vis de l'étranger » (page 9).

Cette conception, d'après MM. Lafon et Bonnecase, soulèverait l'un des problèmes les plus ardues de la science juridique et politique : « la péréquation des maux de la guerre ».

Péréquation des maux de la guerre

Pour M. Hitier, cette péréquation ne serait pas possible. Il ne saurait, en effet, dit-il, y avoir de commune mesure entre le sacrifice de ceux qui donnent leurs enfants et le sacrifice que l'on réclame de ceux auxquels on paye leurs produits au-dessous du cours du marché. Il ne saurait être question que de comparer des situations semblables, et dans chacune d'entre elles, le préjudice subi par l'un ne saurait être épargné à l'autre sans compromettre gravement l'ordre social établi ; et pour cela il faut que l'un, le prestataire qui livre pour les besoins de la nation, reçoive une indemnité égale au prix que l'autre, le vendeur, retirerait sur le marché, pour un même produit. En réclamant ce qu'ils considèrent comme leur dû, les prestataires ne font pas œuvre de mauvais français ; pas plus que ceux qui, pour soutenir la vérité et les principes, sont du côté des prestataires.

Pour conclure

Et pour conclure :

« nous n'en persistons pas moins, (écrit-il après l'arrêt de Cassation) à croire cette thèse exacte...

En tous cas, il y a intérêt à ce que soit attiré l'attention sur les répercussions des systèmes qui abandonnent le cours commercial. Nous traversons une période où l'on doit prendre garde à tout ce qui peut contribuer à la réduction de la production » (page 10).

132. — La théorie de M. Hitier a été admise par une partie importante de la jurisprudence ; elle n'a pas eu la même fortune dans la doctrine, et cependant elle a des moyens convainquants, des moyens qui sont à considérer, qui ne sauraient échapper à l'objectivité de l'économiste pas plus qu'à celle du juriconsulte et du magistrat.

133. — La Cour de Cassation, nous le verrons tout à l'heure, et quoi qu'on ait pu en dire, n'a pas été tellement hostile au cours commercial, dans l'interprétation qu'elle a donnée de l'article 2 ; elle précise seulement que les tribunaux ne peuvent en faire état que comme élément d'appréciation de la valeur, sans pouvoir le prendre comme base nécessaire et obligatoire de leur décision.

Prenons maintenant l'avis des autres maîtres de la science juridique et voyons qu'ils pensent de la question.

M. Martin

134. — M. Olivier Martin, Professeur adjoint à la Faculté de Droit de Rennes, n'est pas partisan du prix commercial (1).

Valeur

Prix

Indemnité

Analysant, pesant les termes mêmes de l'article 2 de la loi de 1877, il estime tout d'abord que le mot « valeur », mot vague en soi, aurait traduit arbitrairement la « valeur d'échange des économistes » ; que le mot « prix » n'est employé que pour les chevaux et voitures pour lesquels des barèmes déterminent par avance le montant exact de la somme à allouer ; que le mot « indemnité » aurait une tout autre signification et impliquerait en lui-même l'idée de réparation d'un préjudice, d'un dédommagement ; il invoque pour cela le rapport du baron Reille qui, à deux reprises différentes, parle « du droit des citoyens d'obtenir un dédommagement absolu... ou un juste dédommagement » (2), ou

(1) V^o article dans Sirey, 1916, II. 49. Sous arrêt Cour de Rennes du 16 janvier 1916.

(2) Journal Officiel du 19 et 20 août 1876, p. 6.479 et 6.502.

encore « que les citoyens devaient être dédommagés de la perte qui leur avait été occasionnée » (p. 6483).

135. — Ainsi d'après M. Martin, les termes comme l'esprit de la loi :

« conduiraient à l'idée d'un dédommagement, d'une réparation de la perte subie par le prestataire, et la considération du prix commercial, en tant que représentative de la valeur de la prestation, serait étrangère au législateur de 1877 ».

Conditions du marché. Influences

136. — Cette considération du prix commercial serait d'ailleurs en opposition avec les prérogatives régaliennes de l'Etat qui, exerçant des actes de puissance publique ne saurait s'associer aux tractations intervenues entre particuliers pour fixer le prix commercial de la marchandise réquisitionnée. Au surplus, l'acheteur, par le fait qu'il peut retirer sa demande si le cours en est trop élevé, influence les conditions du marché et peut agir sur la baisse ; l'Etat au contraire, qui n'a pas la faculté de se retirer, qui a l'obligation de se pourvoir pour satisfaire les besoins impérieux des armées, quelles que soient les conditions de ce marché, ne pourrait agir sur lui que pour en faire monter le cours en augmentant sans cesse la demande et en raréfiant par la même occasion la quantité des produits.

137. — Tout serait donc faussé si l'Etat se considérait comme un commerçant ordinaire et s'il devait subir les lois du commerce et de la concurrence qui seules ne doivent régir que les intérêts privés : « Sa haute mission l'en délivre ».

L'Etat ne doit connaître le prestataire, pris individuellement, qu'en tant que sujet, et l'indemnité à lui allouer ne saurait être que le reflet des règles supérieures de la justice.

La solidarité nationale

138. — Se plaçant ensuite au point de vue de la collectivité qu'il convient aussi de défendre, et invoquant la solidarité nationale en des temps bien troubles de l'histoire, le juriste éminent ajoute : que « la considération du prix commercial n'apparaît pas moins illogique ou injuste ».

Le bénéfice illogique

Si le prix commercial, en effet, était supérieur au prix de revient, l'opération de réquisition pour le prestataire se traduirait par un acte de commerce, générateur d'un bénéfice représenté par cette différence, et ce bénéfice serait payé par l'Etat, c'est-à-dire par la collectivité toute entière.

La solidarité nationale, resserrant ses liens d'étroite amitié, comprendrait très bien le dédommagement à accorder à un prestataire dépossédé et lésé, mais ne saurait « octroyer des bénéfices commerciaux à certaines catégories favorisées de producteurs ou d'intermédiaires ».

Et si le prix commercial devenait inférieur au prix de revient, il n'y aurait pas un prestataire au monde pour en revendiquer l'application, pas plus qu'il n'y aurait un tribunal pour l'appliquer.

L'équilibre n'est donc pas observé et le système du cours commercial, en quelque sorte à sens unique au profit du prestataire, serait invoqué par lui seul en période favorable et répudié ensuite aux moments sombres des affaires. Il y aurait une inégalité choquante de traitement au grand détriment de l'Etat.

139. — Ainsi pour M. Martin, le système du prix commercial ne concorderait « ni avec les intentions du législateur, ni avec les termes de la loi, ni avec la nature du droit de réquisition » ; et il n'aurait dû son crédit « qu'au scrupuleux souci des tribunaux de sauvegarder la propriété individuelle ».

La taxation

Le prix de réquisition, inférieur au prix d'achat du marché, serait un contre-poids excellent à la hausse factice et non justifiée des produits, il constituerait une menace permanente et salutaire à l'encontre de producteurs et intermédiaires toujours à la recherche des bonnes affaires et dont il viendrait pondérer les élans par la perspective de la réquisition ou de la taxation. Ainsi l'équilibre commercial pourrait être maintenu et la hausse anormale des cours, la manœuvre, la spéculation puissamment enrayées.

D'ailleurs, ces prix de réquisition eux-mêmes, représentent « un bon prix, un juste prix des choses » et chacun a le

devoir de les accepter, dans un sentiment élevé de patriotisme national qui domine de très haut ces contingences mesquines.

Le mécanisme du « juste prix » a été faussé.

Malheureusement ce mécanisme du juste prix aurait été :
« faussé dans sa pièce maîtresse le jour où de nombreux tribunaux ont admis de rémunérer les prestataires au cours commercial » ;

et les prestataires mécontents des offres administratives, trouvaient dans leur recours à la justice la réparation plus que satisfaisante du préjudice qu'ils invoquaient, provoquant ainsi par leurs agissements « la folle ascension des cours commerciaux, stimulés et non plus réfrénés par la réquisition ».

La presse locale

140. — La presse locale, secondant les efforts des prestataires, et tirant un parti véritablement spectaculaire des décisions de jurisprudence, venait encore renforcer leurs exigences, jusqu'au jour où l'administration, émue autant que victime de semblable situation, prit la décision de traiter le mal par une force réactive énergique, celle de la taxation, qui devait marquer du coin la fin des abus résultant de combinaisons intéressées, de manœuvres que les nécessités de la défense nationale réprouvent.

Causes artificielles de hausses des prix

C'est ainsi que, « l'abandon par certains tribunaux des véritables principes en matière de règlement des réquisitions doit être rangé parmi les causes artificielles de l'élévation des prix, phénomène dominant et inquiétant de notre économie de guerre ».

141. — Et M. le Professeur Martin de conclure qu'il ne faut pas tenir compte du prix commercial, et que seul le prix de revient, dont nous aurons à nous entretenir tout à l'heure satisfait à la fois la lettre et l'esprit de la loi, ainsi que l'équité.

M. Le Fur

142. — M. le Professeur Le Fur (1) n'est pas partisan, lui non plus, de la théorie du cours commercial « surtout telle que la comprennent, avec la plupart des prestataires, beaucoup de décisions judiciaires, pour lesquelles le cours commercial c'est le prix courant du commerce local ».

Tout d'abord ce système, fait pour les commerçants, n'a aucun rapport avec les producteurs qui cependant sont réquisitionnés tout comme les autres.

Ensuite, la valeur de remplacement, qui est en quelque sorte la valeur commerciale, peut être à un cours plus élevé sans pour cela que le commerçant en subisse un préjudice, aussi minime soit-il, puisqu'il revendra le produit « remplacé » en tenant compte de ce facteur de hausse. Et le prix de réquisition inférieur au prix courant, l'aura empêché de réaliser un bénéfice escompté, un manque à gagner sur le prix d'origine, d'où opération nulle mais non préjudiciable ; « l'opération se solde pour lui sans gain ni perte... »

Sources de bénéfices pour les grossistes et les producteurs

Poussant encore plus loin cette étude, la réquisition serait une source véritable de bénéfices pour le grossiste et pour le producteur à qui l'on payerait le prix du marché, toujours supérieur à leur prix de vente aux intermédiaires ; ce serait du super-bénéfice sans frais généraux en contre-partie, en quelque sorte une rente de conjoncture comme dirait Ricardo.

Rente de conjoncture

Il y aurait là « une cause d'enrichissement anormal » et ce système « assurerait à une catégorie de prestataires un bénéfice exceptionnel », à moins d'envisager la coexistence de plusieurs cours commerciaux suivant la situation de producteur, grossiste ou détaillant qu'aurait le prestataire.

Les mercuriales

143. — En ce qui concerne les mercuriales, qui ne sont que la constatation de cours pratiqués dans une région, on

(1) Louis Le Fur, les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires, 2^e édition, p. 37.

ne saurait en faire état en raison peut-être même de leur sincérité, et dans tous les cas des causes de perturbation économique inhérentes à l'état de guerre.

Sincérité

En raison de leur sincérité : le Tribunal civil de la Seine n'a-t-il pas jugé en 1916 « que d'ailleurs les cours cotés à la Chambre de Commerce sont bien plus le résultat de ventes fictives inspirées par la spéculation et non suivies de livraison, que de ventes effectives de marchandises » (1).

Perturbations

En raison des perturbations : tout le monde aura compris lorsque nous aurons écrit que la consommation reste la même, ou à peu près dans l'ensemble du pays tandis que la libre concurrence est en partie supprimée par la diminution sérieuse du nombre des producteurs et de la main-d'œuvre.

Raréfaction des produits

Elle le serait aussi par la raréfaction des produits retirés du marché par la réquisition, par l'interdiction de circuler pour les matières, par la limitation du volume des transactions, organisée avec le système de l'économie dirigée qui subordonne à l'autorisation administrative la vente et la répartition des biens du commerce, par l'interdiction de l'exportation, par celle des ventes de certains produits nécessaires à la défense nationale, par l'évacuation ou l'invasion ennemie dans certaines régions, ou encore par la taxation pure et simple intervenant pour « des considérations d'ordre supérieur »

Difficultés de transport

144. — Un autre facteur et non des moindres, n'est pas à négliger, c'est celui des difficultés de transport d'une région à une autre, difficultés qui ne manquent pas de venir peser d'un poids très lourd sur le mécanisme des prix et d'en fausser indirectement le cours.

(1) Jurisprudence générale Dalloz, 1916, II, 157. Jugement du 26 juillet 1926, 21^e espèce, affaire Picard.

Causes psychologiques de hausse

145. — D'autres causes de hausse de prix, non justifiées cette fois-ci, existent encore ; elles sont d'origine purement psychologiques et procèdent de l'inquiétude de ceux des consommateurs qui craignent toujours de manquer du nécessaire, et se pourvoient à n'importe quel prix pour s'assurer la disposition de stocks superflus qu'ils n'écouleront peut-être que dans le recul des temps, s'ils arrivent à les conserver intacts.

Ce sont les pessimistes, impuissants à se rendre compte des conséquences propres de leurs actes, dont ils sont d'ailleurs les premières et inconscientes victimes.

« Les deux causes de hausse, (écrit M. Le Fur, p. 42), achats de la population civile et réquisitions, réagissent ainsi l'une sur l'autre, elles s'entretiennent l'une l'autre en quelque sorte, et la réquisition elle-même, par la seule crainte qu'elle inspire d'abord et plus tard par son exercice, aura contribué à fausser les cours qui seront ensuite opposés à l'autorité militaire ».

La spéculation

146. — Les perturbations ne mettent pas là un point final à leur histoire ; il en est encore qui naissent et qui se développent en marge de la surveillance des pouvoirs publics provoquées soit par les agissements de ceux qui, spéculant sur la hausse ne veulent pas vendre leurs produits, soit par les tentatives de spéculation et d'accaparement, les manœuvres frauduleuses de peu recommandables personnages qui font le vide sur le marché pour créer volontairement une hausse factice des prix, entièrement étrangère à la valeur intrinsèque des produits, et réaliser ainsi des bénéfices scandaleux ; personnages dont la conduite méprisable est à stigmatiser et dont le moins qu'on puisse en dire est qu'ils méritent la réprobation unanime des honnêtes gens.

147. — Et M. Le Fur de conclure, — après avoir exposé « l'impossibilité et le danger que présenterait l'application de cette théorie du cours commercial » —, que ce système est à rejeter non seulement dans les cas où le cours est faussé

par l'un quelconque des facteurs que nous venons d'exposer, mais encore, d'une façon générale « pour l'ensemble des réquisitions effectuées » ; « il ne faut pas, termine-t-il, que la vue trop claire d'intérêts particuliers, même respectables, fasse oublier un intérêt général plus respectable encore ».

MM. Lafon et Bonnecase

148. — MM. Lafon et Bonnecase sont fortement impressionnés par l'anomalie du marché en temps de guerre, marché qui manque de stabilité et de sincérité, aussi seront-ils adversaires du prix commercial établi dans des circonstances et à une époque exceptionnelles.

Écoutons leurs arguments :

« Du fait qu'elles sont principalement instituées pour la période de guerre et pour des fins économiques, elles sont du même coup condamnées à jouer à une époque anormale et par suite dans un milieu économique faussé. Dans une période de guerre, des tentatives de spéculation et d'accaparement se font jour presque immédiatement. Aussi bien producteurs qu'intermédiaires, prévoyant l'exercice du droit de réquisition, contribuent par leurs exigences à amener la hausse des prix des produits réquisitionnés. Par suite de leurs agissements les stocks de marchandises et d'effets mobiliers même antérieurs à la mobilisation sont plus ou moins déguisés et de ce fait se manifeste sur le marché une raréfaction factice.

La réquisition a pour premier résultat de fausser par avance le milieu économique dans lequel elle est appelée à jouer. Elle se condamnerait elle-même si elle n'était pas appliquée dans l'esprit de la loi du 3 juillet 1877, véritable loi d'ordre public et destinée non seulement à ménager les deniers publics, mais aussi à régulariser le marché en combattant et en révélant toutes les causes factices de perturbations économiques ».

Lafon et Bonnecase, *le Critérium de la valeur en matière de Réquisitions militaires*, p. 13 (Extrait de la thèse pour le Doctorat de Félix Desmier, *Prix des Réquisitions*, 1919, p. 16).

M. Larnaude

149. — M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris (1), après avoir approfondi la question, en s'aidant à la fois des principes généraux du droit public, des précédents législatifs, des travaux préparatoires, et même des législations étrangères, se déclare pleinement convaincu « que la thèse du prix commercial n'avait aucun fondement sérieux, qu'elle était détestable et dangereuse au plus haut point », thèse, ajoute-t-il, que l'Intendance ne veut à aucun prix, pour laquelle elle a une idée « négative », et qu'il repousse lui-même encore plus complètement ».

L'autorité militaire a eu en effet à lutter contre la spéculation, la manœuvre, la hausse factice des cours, l'accaparement ; de pareils abus sont une indication, ils doivent se faire défier des cours commerciaux faussés par le mécanisme de semblables opérations.

L'acheteur qui a besoin d'une marchandise est tenu de la payer plus cher, c'est la loi naturelle de l'offre et de la demande, loi certainement la plus ancienne et la plus connue de toutes les lois des prix (2).

Mais M. Larnaude conteste à l'Etat la qualité « d'acheteur », « il ne faut pas oublier dit-il, qu'il n'est pas un simple particulier, qu'il est l'Etat ».

Le prix commercial peut être accepté dans certains cas mais il ne doit pas constituer un critérium absolu, il doit laisser place, dans l'évaluation, à d'autres éléments d'appréciation.

150. — Et le distingué juriste, qui ne veut pas « s'en rapporter à la lecture faite par un autre », ne s'est pas contenté de compulsier les grands Recueils de Sirey et de Dalloz ; il a lu in extenso le Journal Officiel qui relate la discussion de la loi de 1877 au parlement ; il y a découvert ce qu'aucun ouvrage n'a encore publié, la preuve indubitable de la négation du cours commercial dans les paroles de M. De Bastard, qui déclarait dans son rapport au Sénat — « qu'il ne faut pas

(1) La question des réquisitions ; discussion à la Commission des questions agricoles de l'Association Nationale d'Expansion Economique. Séance du 19 mai 1917, p. 14.

(2) Barthélemy Raynaud. La loi naturelle en Economie Politique, 1938, p. 149.

que l'Etat soit soumis aux aléas de la spéculation et aux hasards du marché ».

Cette preuve ainsi rapportée n'a été connue de personne, chacun s'étant satisfait des extraits sommaires donnés par les Recueils précités et c'est ainsi que l'on aurait été amené à « bâtir les systèmes en contradiction formelle avec les intentions nettement indiquées des auteurs de la loi » (1).

L'Etat pourrait donc, en appliquant simplement la loi que certains prétendraient vainement être violée, échapper aux aléas de la spéculation et aux hasards du marché ; c'est-à-dire au cours commercial qui ne représente pas la véritable valeur de la chose réquisitionnée. Que ce cours commercial soit sans doute un des éléments d'appréciation, l'auteur l'admettrait au besoin, mais « il serait absurde et anti-juridique au premier chef que ce fut le seul » ; et si ce prix lui-même se trouve « faussé par la spéculation », par la réquisition elle-même quelques fois, il serait absurde et anti-juridique qu'elle (la commission d'évaluation) ne put pas le redresser ».

Claro

151. — Enfin, pour M. Claro, avocat à la Cour d'Appel de Paris, qui n'admet aucune des théories émises sur les réquisitions, en vue de la fixation de l'indemnité, et qui ajoute qu'elles :

« pourraient toutes trouver, dans la loi elle-même, un argument à l'appui de la prétention qu'à chacune d'elles d'assurer l'octroi d'une indemnité juste et équitable » (2), la théorie de la valeur commerciale ne saurait servir de base unique ou même principale à la fixation de cette indemnité.

Les cours commerciaux, termine-t-il :

(1) La question des Réquisitions, discussion précitée, p. 16.

(2) V^o Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, p. 178, 2^e colonne, article de fond.

« ne sauraient être présumés, jusqu'à preuve contraire, le reflet de la valeur ; miroirs exacts de celle-ci dans le cas où s'exerce librement le jeu de l'offre et de la demande, la présomption, au contraire, est que l'image qu'ils en donnent a les plus grandes chances d'être déformée lorsque, en raison des circonstances, le jeu de cette loi est nécessairement faussé (2).

(1) V^o Jurisprudence générale Dalloz, 1916, II.^e p. 178, 2^e colonne, article de fond.

CHAPITRE VIII

Valeur d'après le prix de revient

Thèse de l'Intendance Militaire

152. — C'est la thèse chère à l'Intendance, c'est celle qu'elle a le plus souvent soutenue à la barre des Tribunaux, de sa plus belle éloquence, et qui a eu à la fois ses partisans et ses détracteurs, tout comme la thèse de la valeur commerciale dont elle fait pour ainsi dire le pendant.

153. — La théorie de la valeur d'après le prix de revient consiste, comme son nom semble l'indiquer, à évaluer l'indemnité à allouer, d'après le prix de revient réel du produit, majoré d'un certain coefficient de frais généraux.

C'est le type de l'opération absolument blanche pour le prestataire à qui l'on rembourse le montant exact de ses débours, à l'exclusion de tout bénéfice.

Apparemment, cette théorie, qui semble procéder d'un principe fondamental de justice de d'équité, paraît devoir donner entière satisfaction aux intéressés et à l'Etat, et du même coup à l'opinion publique. Quoi de plus naturel et normal en effet, que de veiller avec vigilance à l'intégrité du patrimoine de chacun, intégrité à laquelle il n'est porté la moindre atteinte par les actes de puissance publique, par l'administration, par l'Etat défenseur né de la propriété privée des citoyens.

Imperfections

154. — Mais si l'on pénètre le détail, si l'on explore les méandres sinueux du système, on en aperçoit les imperfections tandis que les avantages avaient jailli du premier coup.

L'autorité requérante qui veut dédommager le prestataire de son prix de revient doit lui allouer une indemnité suffisante pour le couvrir de tout déficit éventuel, de toute

perte. Il faut donc rechercher les sources de ce déficit, pour chaque cas particulier en considérant le genre d'objet réquisitionné en même temps que la catégorie du prestataire, le genre de production, ses moyens de travail, ses méthodes, son outillage, le degré de perfectionnement de son exploitation, son activité personnelle, son intelligence même, ses aptitudes à produire, ses relations, parfois même la date d'achat du produit.

Le prix sera fonction de facteurs bien disparates

Et le prix sera fonction de facteurs aussi disparates, dont quelques-uns sont purement psychologiques et qui peuvent tous changer d'un individu à un autre, selon qu'il s'agit d'un particulier, d'un commerçant, d'un grossiste, d'un détaillant, d'un producteur, ou encore d'une région à une autre voisine ou éloignée, ou aussi d'une époque à une autre de l'année.

Autant de cas d'espèce qu'il faudra tour à tour examiner et résoudre, au prix de difficultés parfois insurmontables, car bon nombre de prix de revient ne pourront jamais s'établir, ceux de l'agriculture par exemple.

Le rendement décroissant

155. — Et si le prestataire a fait de mauvaises affaires, s'il a mal acheté ou mal produit par inexpérience ou négligence, ou encore par ignorance des conditions du marché, s'il a mal combiné les différents facteurs de la production pour aboutir à un rendement moins que proportionnel, à un rendement décroissant, dépassant ainsi la dose marginale ou limite au delà de laquelle la terre coûte plus qu'elle ne rapporte, l'Etat appliquant servilement sa théorie du prix de revient, devra en assumer les conséquences pécuniaires et prendre ainsi en charge une perte, qui, en toute logique ne saurait lui incomber.

A moins de considérer, comme le fait M. A. Colin, que le cours commercial actuel doit dans tous les cas et toutes les hypothèses constituer un maximum (1), ce qui serait une

(1) Gazette des Tribunaux, du 5 avril 1917.

interprétation à sens unique de la théorie, interprétation d'après laquelle l'Etat ne prendrait que ce qui lui serait favorable et répudierait les conditions préjudiciables de l'opération.

Et, poussant encore plus loin et plus complètement l'application du prix de revient, la pénétrant jusque dans ses derniers retranchements, l'Etat ne devrait aucune indemnité au prestataire pour qui l'objet réquisitionné n'aurait aucun prix de revient, soit qu'il l'ait reçu par héritage ou par donation, soit qu'il l'ait trouvé et qu'il se le soit approprié comme bien vacant et sans maître, soit encore que ce prix de revient soit tellement bas qu'il corresponde à une inexistence de prix en raison même de sa vileté.

Y a-t-il un bénéfice ?

156. — On pourrait supposer que la théorie du prix de revient est exclusive de tout bénéfice puisque ce prix, par définition, n'est autre que le prix d'achat augmenté d'une quote-part de frais généraux. C'est cette conception élémentaire qui a fait sa fortune auprès de ceux qui en ont été des partisans sincères et convaincus. Mais on a perdu de vue que si le prix de revient et le coût de production se confondent au premier stade, c'est-à-dire chez le producteur, il n'en est plus ainsi chez le grossiste, chez l'intermédiaire, chez le détaillant et chez le consommateur. Les produits passent en effet d'une main à l'autre, majorés chaque fois d'un bénéfice que retient le vendeur dans l'opération et arrive ainsi au bout de sa course, grevé de charges plus ou moins spéculatives et que l'Intendance sera obligée de payer. Seul le dernier possesseur de la denrée, le prestataire détaillant réquisitionné, sera exclu « du banquet », seul il aura fait les frais de l'opération sans bénéfice, seul il aura travaillé gracieusement pour compte de ses prédécesseurs dans les différents cycles des transferts et sans la moindre reconnaissance de leur part, seul il sera traité en « parent pauvre » par l'autorité requérante, dans ce circuit où chacun aura pris largement ce qu'il lui fallait.

La collusion possible

157. — Et puis ne craint-on pas dans la justification de ce prix de revient, des arrangements, des collusions, des frau-

des entre intermédiaires, la production de factures douteuses établies pour les besoins de la cause ?

158. — Malgré la coexistence de semblables facteurs, qui pour la plupart semblent peser d'un fardeau pénible à supporter, la théorie du prix de revient a trouvé des échos auprès de l'administration militaire, auprès de la jurisprudence dans maintes décisions, et enfin parfois même auprès de la doctrine.

Examinons donc tour à tour les thèses en présence :

L'administration militaire

159. — L'autorité militaire, — dit l'Intendance, — n'est jamais liée par les cours commerciaux, même s'ils sont sincères et exempts de la spéculation, parce que la hausse générale consécutive et inhérente à la réquisition est son œuvre personnelle, involontaire certes, mais certaine tout de même et tirant sa source de la raréfaction des produits dont elle fait le vide sur le marché. Il n'est pas admissible qu'on lui fasse subir des cours que sa propre action a contribué à enfler, envers et contre sa propre volonté.

Elle n'est pas non plus liée, et elle est d'autant moins obligée de subir le cours commercial que la réquisition comporte une part de sacrifice pour le prestataire, sacrifice de ce qui, dans le prix du produit sur le marché, constitue le bénéfice.

Ainsi la thèse se ramènerait à ceci :

« l'administration militaire ne doit pas la valeur établie d'après le cours commercial parce que le cours commercial est faussé du fait de la guerre, et parce que la valeur révélée par ce cours implique pour une part la notion de bénéfice, notion que la loi a voulu éliminer. Le prestataire n'a droit qu'à une indemnité strictement limitée à la perte qu'il a subie » (1).

Cette version, qui estime le prestataire indemnisé quand on le rembourse de ses débours, a été formulée par l'administration dans sa circulaire du 26 avril 1915 :

(1) La question des Réquisitions, rapport de M. Hitier, sus-indiqué, p. 4.

« L'indemnité doit correspondre non au prix commercial mais au prix de revient réel, augmenté d'une juste quote part de frais généraux » (1).

L'administration abandonne son système

160. — Mais en raison des graves difficultés pratiques auxquelles cette théorie se heurtait dans son application qui s'avérait tous les jours plus malaisée, et ensuite parce que la base du prix de revient pur et simple lui apparaissait comme « inadéquate » à la réalité », l'administration a fini par l'abandonner (2).

Elle cherche aujourd'hui à déterminer la valeur de la prestation eu égard à toutes les circonstances, de manière que le prestataire soit indemnisé de sa part réelle et ne profite d'aucun enrichissement du fait de la réquisition ; ce faisant, elle se conforme entièrement au vœu de la Cour suprême dont les décisions assurent l'unité de jurisprudence, et, par tant, l'unité de direction dans le domaine du droit pur.

161. — Ce système de la valeur d'après le prix de revient avait été surtout mis en pratique au cours de leurs travaux par les commissions départementales d'évaluation qui doivent toujours et obligatoirement donner leur avis à l'Intendant militaire chargé, en dernière analyse, de fixer l'indemnité.

Les moyens d'investigation de l'administration sont de ce fait assez limités et tandis que le magistrat, du haut de son siège, a le pouvoir de rechercher tous les éléments de fait et de prendre une détermination d'espèce, l'Intendance n'a recours qu'à des normes qui dirigeront ses décisions, et dont les cadres sont tracés par les commissions qui précèdent.

Critiques injustifiées contre l'Intendance

162. — On a parfois, — à la faveur d'une méconnaissance complète de ces procédés préliminaires d'évaluation

(1) Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre, partie semi-permanente 1915, p. 229.

(2) Les réquisitions militaires. Edition de l'Ecole de perfectionnement des Officiers de réserve du Service de l'Intendance, 1935, p. 32. Jacques et Demontrond, éditeurs, Besançon.

inscrits en toutes lettres dans la loi de 1877, — porté contre l'Intendance des appréciations malveillantes qu'elle méritait d'autant moins qu'agissant ainsi elle ne faisait qu'appliquer purement et simplement une règle impérieuse de droit écrit, œuvre du parlement qui représente l'émanation tout entière d'un pays, le nôtre.

Ces appréciations sont loin d'être fondées ; nous nous garderons bien de nous y associer et nous n'aurions aucune peine ni aucun mérite à les combattre en raison même du caractère bien superficiel de leur substance.

La Jurisprudence

163. — Nous avons dit tout à l'heure que de nombreuses décisions de jurisprudence sont venues cependant approuver la théorie de la valeur d'après le prix de revient.

C'est ainsi que le Tribunal civil du Mans statuant en appel d'un jugement de paix, a rendu le 16 juillet 1915, une décision (1) dans laquelle, — interprétant l'article 2 de la loi de 1877 sur l'indemnité représentative de la valeur, — il indique :

« que cette valeur ne doit, en conséquence, représenter que le « prix de revient », pour le producteur, et pour le détenteur, le prix d'achat, et qu'en aucun cas, elle ne saurait être basée sur les mercuriales et les cours du commerce, cours comprenant toujours une part de bénéfice ».

Le Tribunal qui rejette nettement le cours commercial, fait donc une différence de traitement entre le producteur qui sera indemnisé à un certain prix, et le détenteur qui, pour la même denrée, le sera à de tout autres conditions. C'est la théorie nouvelle et originale de la pluralité de prix pour le même produit, selon la personne ou plutôt la fonction sociale du prestataire ; nous en concevons sur le champ l'anomalie, nous dirons même l'« ironie ».

164. — Le Tribunal civil de Bourgoïn (2), faisant application des mêmes principes, décidait dans son jugement du 28 juillet 1915 :

(1) Sirey, 1915, II, 94.

(2) Sirey, 1915, II, 94.

« que lorsqu'il y a refus par le prestataire de l'indemnité à lui offerte, et basée sur les tarifs établis par la commission départementale d'évaluation et la commission centrale instituée par le Ministère de la Guerre et qui n'ont d'autre valeur qu'une simple indication, il appartient aux tribunaux de fixer cette indemnité... qui doit correspondre... au préjudice réellement subi, c'est-à-dire au prix de revient réel de la prestation, augmenté d'une quote-part de frais généraux, et ne jamais constituer pour le prestataire une source de bénéfice, si infime soit-il, au préjudice du Trésor public ».

165. — Le Tribunal Civil d'Auxerre, après avoir posé en véritable axiome le principe que le législateur de 1877 :

« en permettant au soldat d'exiger du citoyen tout ce qui lui était nécessaire, avait voulu assurer à ce citoyen la juste indemnité de tout ce dont il était privé, afin que les charges sociales entraînées par la défense de la patrie soient également réparties entre tous... »

jugeait à son tour, le 24 novembre 1915 (1),

« que le prix commercial ne correspondait pas à la valeur réelle de l'objet, mais atteignait « une valeur spéculative à laquelle il importait précisément de soustraire l'Etat, dans l'intérêt commun des citoyens ».

Et comme il ne fallait pas payer une valeur, mais simplement indemniser un préjudice, ce dernier devait être déterminé, à la fois aux termes de la loi et de la circulaire ministérielle du 26 avril 1915, par

« le prix de revient réel, augmenté d'une juste quote-part de frais généraux, et ce à l'exclusion de tout bénéfice, si minime soit-il ».

166. — Le Tribunal civil de Rennes, dans un jugement du 26 avril 1915 (2), déclarait que :

« la loi de 1877 ne faisait que consacrer le principe du respect de la propriété, tel qu'il est écrit dans les lois, notamment dans les articles 545 et 1382 du Code civil, et la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

...Que la valeur existant dans le patrimoine de la personne réquisitionnée, en l'espèce un commerçant, est représentée par le prix auquel le commerçant aurait pu vendre sa

(1) Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, 144.

(2) Sirey, 1915, II, 73. Aff. Beaufils.

marchandise... ; que ce prix est basé sur le cours normal des produits similaires, sans avoir à rechercher si le commerçant avait réalisé un bénéfice ou subi une perte sur son prix d'achat...

Que ce que la loi, dans son esprit, entend prohiber, c'est non pas le paiement du bénéfice légitime, réalisé par un commerçant ayant traité en dehors de toute idée de réquisition, mais la réalisation par lui d'un bénéfice anormal et illégitime, en exigeant de l'administration sous prétexte de réquisition, un prix supérieur au cours normal de la marchandise réquisitionnée ; qu'alors en effet, l'indemnité serait supérieure à la valeur réelle de la marchandise ».

Voilà une doctrine nettement exprimée, qui paraît être d'une puissante logique, au nom de la défense même de la production, à laquelle il faut à tout prix, et quoique l'on en dise, se résigner en temps de guerre pour être le moins possible tributaire de l'étranger et conserver jalousement sa monnaie métallique, clef indiscutable de la victoire finale.

167. — Ces arguments n'ont cependant pas convaincu la Cour de Rennes qui, par un arrêt de réformation de sa première Chambre, présidée par M. le premier Président Meaulion, le 6 juillet 1915 (1), arrêt, dont les considérants sont d'une concision désespérante, décidait au contraire qu'il n'y avait pas lieu, pour fixer l'indemnité :

« de faire entrer en ligne de compte les avantages ou les pertes que pourraient comporter dans l'avenir les éventualités d'une spéculation ; qu'il apparaît comme juste de considérer le paiement du débours fait par Beaufile... comme constituant la présentation de sa valeur ».

C'était donc la théorie du prix de revient qui revenait exercer son empire.

168. — Mais la Cour n'avait pas là épuisé la question, si irritante et si souvent posée ; elle devait, l'année suivante, revenir sur sa jurisprudence antérieure et la réformer entièrement dans une espèce retentissante qui allait à son tour subir les foudres redoutables de la Cour suprême, dont l'arrêt de Cassation fixait enfin une fois pour toutes l'orientation nouvelle et définitive du problème.

(1) Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, 141. Aff. c. Beaufile.

Il s'agit, nous l'avons tous deviné, de la fameuse affaire Erichsen, Rothe et Cie.

La Cour, se déjugeant nettement, faisant litière de la théorie du prix de revient qu'elle avait cependant consacré le 6 juillet précédent, rendait à la date du 16 janvier 1916, — sous la présidence du même haut magistrat, avec le même organe du Ministère public en la personne de M. l'Avocat général Laurent, — un nouvel arrêt (1) dans lequel le principal motif, le considérant fondamental, constitue un retour absolu et sans réserve à la théorie de la valeur commerciale.

« Considérant... qu'il y a lieu, — dit-elle —, pour fixer cette indemnité (représentative de la valeur), de rechercher la valeur représentant les objets sur lesquels porte la réquisition au moment où elle s'exerce. Considérant que si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de pouvoir s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire ; qu'elle doit dès lors, subir la marche des cours... Par ces motifs... dit que les experts auront pour mission de déterminer la valeur des sucres... la dite valeur devant être établie sur la base du prix courant des sucres Maurice N° 3, pratiqué sur la place de Nantes au jour de la réquisition ».

169. — Nous connaissons, pour l'avoir relaté ci-dessus, le sort de cet arrêt de courte durée, dont l'existence éphémère déclencha des flots impétueux d'éloquence juridique, d'approbation totale ou de critique acerbe ; il était temps qu'un terme fut mis à la controverse tellement elle devenait chaotique. Le 6 mars 1917 fut un jour de confusion pour certains, de triomphe pour d'autres, d'incompréhension enfin pour ceux qui soutinrent que l'arrêt n'avait pas tranché le problème qui laissait la porte béante à tous les vents. Nous y reviendrons d'ailleurs tout à l'heure.

La doctrine

170. — Examinons maintenant l'opinion de la doctrine.

(1) Sirey, 1916, II. 49. Affaire Erichsen, Rothe et Cie.

M. Martin

M. le Professeur Olivier Martin, dans une note insérée sous l'arrêt de Rennes du 16 janvier 1916 (1), fait un exposé succinct de la question, et tout en reconnaissant qu'il existe déjà une série de jugements et d'arrêts favorables à la thèse du prix de revient, déclare :

« qu'il n'est pas aisé de déterminer la tendance qui l'emportera, bien que la jurisprudence la plus récente semble incliner vers la thèse de l'administration.

Au surplus, ajoute-t-il, « il faut peser et non compter les autorités » ; et son désir le plus ardent est que la jurisprudence sorte enfin de cette indécision, pleine d'inconvénients à tous égards.

La Cour de Rennes semble considérer la réquisition comme un des modes d'acquisition du droit commun ; elle méconnaîtrait ainsi la différence profonde qui sépare les procédés usités entre particuliers de ceux qui se pratiquent entre les prestataires et l'Etat.

On ne peut ainsi :

« mettre au premier plan des analogies superficielles et négliger comme subsidiaire, un trait fondamental ».

« La substance même de toute opération d'achat, écrit-il, c'est d'être volontaire, de résulter d'un contrat ; la substance de la réquisition, c'est d'être imposée par l'Etat, dans des conditions déterminées, certes, mais sans discussion possible.

La Réquisition n'est pas une simple modalité d'acquisition, c'est :

« une opération de la puissance publique, comme le droit de lever des armées, de percevoir des impôts » ; c'est une institution de guerre et de salut public, il faut l'interpréter en soi, virilement, comme une mesure d'exception, impliquant des sacrifices individuels que doit seule définir et limiter une conception élevée de la solidarité nationale ».

Cherchant la justification de sa théorie dans de pures questions de terminologie tirées des travaux préparatoires et de la loi de 1877, il fait observer que le mot « *indemnité* » est employé au lieu de « *prix* » ; que l'indemnité suggère l'idée de réparation d'un préjudice, d'un dédommagement pour la perte subie par le prestataire, « qui se retirera sans dom-

(1) Sirey, 1916, II. 49,

miage de l'affaire, indemnité ». Ne devant réaliser aucun bénéfice, il ne saurait invoquer le cours commercial.

La guerre, écrit-il, a bouleversé toutes les relations économiques, et il serait dérisoire d'attendre « du libre jeu de la loi de l'offre et de la demande », une régularisation automatique des prix. Il ne voit que des facteurs de hausse sur le marché et il ne faut pas laisser l'Etat et les finances publiques à la merci de spéculations et de coalitions souvent inadouvables.

Pour conclure, il déclare que :

« le système du prix de revient est imposé par la lettre et par l'esprit de la loi de 1877... ; il satisfait l'équité, en supprimant pour le prestataire toute éventualité de perte, et en maintenant une juste solidarité dans les sacrifices que la guerre doit imposer à tous ; pratiquement enfin, il permet à la réquisition d'exercer une influence modératrice sur les cours commerciaux, dans l'intérêt général des consommateurs.

Et pour terminer, il souhaite que la décision attendue de la Cour suprême,

« condamne définitivement le système du cours commercial... ce qui évitera dans une large mesure, le recours bien autrement grave à la taxation générale des denrées ».

M. Olivier Martin est donc partisan ardent et convaincu du prix de revient qui représente à ses yeux le système providence pour l'Etat.

Berthélemy

171. — M. H. Berthélemy, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, dans un article de fond publié sous l'arrêt de la Cour de Rennes du 6 juillet 1915 (1), rejette au contraire la théorie du prix de revient comme inacceptable.

Partisan convaincu de ce que « le droit de réquisition est une des formes du droit d'expropriation », il établit un parallèle entre les deux institutions et il annonce que :

« la nécessité publique, en cas de réquisition, comme l'utilité publique en cas d'expropriation, autorise l'exigence

(1) Jurisprudence générale Dalloz, 1916, II. 137.

d'une prestation. Le législateur a voulu que, ni dans un cas ni dans l'autre, il n'y ait sacrifice ».

Dans l'expropriation il n'y a ni bénéfice ni cause d'appauvrissement ; l'indemnité doit être l'exacte réparation des dommages directs qu'elle entraîne, ce qui ne signifie pas que l'exproprié recevra nécessairement le remboursement du prix de revient de son bien.

« Le bien a pu lui coûter plus qu'il ne vaut. La valeur des biens n'est pas immuable. Non seulement elle diffère subjectivement, selon l'intérêt qu'en présente la possession pour ceux qui les ont acquis, mais elle varie objectivement, selon les circonstances et les fluctuations de l'offre et de la demande ».

Il peut très bien arriver, ajoute-t-il, que le bien exproprié vaille au jour de l'expropriation le double ou la moitié du prix d'acquisition, et, le payer à sa valeur c'est en donner la représentation actuelle « sans égard aux conditions auxquelles il est entré dans le patrimoine de l'exproprié ».

Il n'est pas vrai, affirme-t-il, que l'exproprié subisse une perte ou réalise un bénéfice en ne recevant pas son prix d'achat : la perte était consommée ou la plus-value existait déjà, dans le patrimoine du prestataire, au jour de la réquisition ; ce n'est pas l'expropriation qui les a créées ; elle n'a pu faire qu'en consacrer l'existence.

On ne peut donc prendre pour base le prix d'achat, le prix de revient, et il faut entendre par là « ce qu'a déboursé pour acquérir l'objet, celui qu'on en dépouille. C'est cette solution qu'il déclare inacceptable.

Ce prix de revient en effet, peut être inexistant si la chose ne lui a rien coûté ou s'il l'a acquise par faveur au-dessous de son prix ; elle a pu aussi lui coûter plus cher qu'elle ne vaut :

« Ce qui lui est dû, c'est ce qu'elle vaut, au sens habituel et courant du mot, c'est-à-dire ce qu'il faut, au jour même où l'on réquisitionne, payer sur le marché pour l'obtenir ».

La réquisition a simplement pour but d'obliger les particuliers à vendre, et le seul sacrifice qu'elle leur impose c'est le bénéfice futur « qu'une hausse certaine du produit réquisitionné leur permet d'escompter ».

En résumé, pour B. Berthélemy, la valeur est déterminée par le prix commercial, par le cours, au jour de la réquisition, et non par le prix d'achat ou prix de revient payé jadis par le réquisitionné, et qu'il convient de repousser aujourd'hui.

Le mot « valeur » n'a jamais eu et ne peut avoir en droit qu'un sens essentiellement relatif. « Les choses, dit-il, n'ont pas de valeur par elles-mêmes ; et, reprenant la notion économique que nous en avons déjà donnée, les choses ne valent que « par l'usage qu'on en fait et par le prix qu'on est disposé à en offrir pour en faire cet usage ».

La valeur a donc un cours variable que subit l'immense majorité des personnes ; il ne serait pas raisonnable de supposer :

« qu'en parlant des choses réquisitionnées, le législateur ait pensé à une valeur idéale, absolue, invariable et non sujette aux fluctuations de l'offre et de la demande. Et il n'importe guère que la raréfaction de l'offre et l'exagération de la demande aient justement pour cause le fait de guerre et les nécessités de la défense nationale. Ce qui importe, c'est la conséquence de cette rupture d'équilibre ; c'est la hausse considérable du prix courant seul déterminatif de la valeur ».

Les mercuriales ainsi influencées ne sont pas suspectes si elles sont exemptes de fraudes ; et pour cela :

« il faut que les cours moyens soient procurés par un nombre important de transactions. Il faut qu'ils ne soient pas influencés par des spéculations anormales ».

« En un mot, termine-t-il, les cours cotés par les mercuriales au jour de la réquisition, nous apparaissent comme déterminant habituellement la valeur et justifiant la demande d'indemnité ; c'est par eux que se fixe le prix-courant du commerce ; ils sont eux-mêmes le prix de revient à ce même moment ».

M. Le Fur

172. — Pour M. le Proesseur Le Fur (1), le système du prix de revient est à rejeter pour des raisons qui lui sont propres.

(1) Louis Le Fur. Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de Réquisitions Militaires, seconde édition, p. 53.

Les partisans de ce système, dit-il, ont surtout pour but de proscrire du calcul de l'indemnité, tout élément de bénéfice :

« Pour les bénéfices « exceptionnels ou anormaux » soit ; personne n'oserait prétendre le contraire. Mais le rejet de tout bénéfice quelqu'il soit est excessif et « directement opposé à l'intérêt national lui-même ».

Il ne faut pas considérer l'Etat comme un commerçant qui cherche à obtenir ses produits au plus bas prix possible, c'est là une grave erreur, et de plus « c'est oublier que la richesse de l'Etat est faite de celle de ses ressortissants dont il est créancier par l'impôt ».

Ce que l'Etat verse d'un côté, il le reprend d'un autre ; il n'y aurait donc pas d'inconvénient, — c'est du moins ce qui semble se dégager des objections de M. Le Fur, — à ce que l'autorité requérante rémunère les prestataires à la juste et équitable valeur de leur bien.

Et en dehors même de ce sentiment de logique pure, en dehors aussi de toute idée de justice, égale pour tous, l'Etat a un intérêt majeur à payer un prix suffisant toutes les denrées dont il désire voir la production se maintenir et surtout s'activer, si l'on veut éviter que la raréfaction des produits sur le marché ne détermine la pire cause de hausse.

« Au lieu de tomber dans des exagérations aussi regrettables que celle des auteurs et tribunaux qui prétendent rogner même sur le coût de production ou du moins l'établir aussi bas que possible, il est infiniment plus sage de chercher à établir un prix suffisamment rémunérateur pour ne pas s'exposer à un arrêt, même partiel de la production ».

Un argument de texte est ajouté par M. Le Fur à son argumentation doctrinale, c'est l'article 30 de la loi de 1877 par lequel l'autorité militaire peut se faire livrer par les compagnies de chemins de fer, le combustible, les matières grasses et autres objets... au prix de revient.

Quand le législateur a voulu appliquer le prix de revient il l'a expressément indiqué, ce qui laisse supposer, par un *a contrario*, qu'il le rejette pour la généralité des prestataires qui ne se trouvent aucunement, à l'égard de l'Etat, dans les mêmes rapports que les Compagnies de chemins de fer.

Enfin, le prix de revient, sur justification, c'est, nous l'avons déjà dit, la porte ouverte à la fraude, à la collusion ;

c'est aussi l'impraticabilité d'un système pour qui chaque acte de réquisition serait un cas individuel, particulier, parfois même injuste.

Et si l'on remplaçait ces considérations personnelles et subjectives par une sorte de moyenne établie par catégorie de produits ou de prestataires, on aboutirait tout simplement au système de la « valeur moyenne ou normale » que nous avons déjà exposé.

M. Bonnet

173. — Pour B. Bonnet (1), le fondement de la théorie du prix de revient ne paraît pas équitable.

Sans parler des objections économiques que cette doctrine soulève, écrit-il, il est loisible de remarquer qu'elle se heurte à de graves difficultés pratiques.

« Très malaisé à établir, le prix de revient sera différent pour le producteur et le commerçant ; pour ce dernier même, il variera suivant la date d'achat de la marchandise et ainsi, pour une même denrée réquisitionnée en un même moment, l'application du prix de revient aboutira à des écarts de valeur difficilement admissibles ».

Un peu plus loin il admet qu'un gain :

« raison d'être juridique de toute activité, peut être équitablement prévu et que ce gain, s'il est normal, ne doit pas être enlevé au prestataire.

« La théorie du prix de revient n'en tient pas compte, conclut-il, cette raison suffirait pour la faire rejeter ».

MM. Rixens et Marchant

174. — MM. Rixens et Marchant (2), distinguent le bénéfice « illicite » et le bénéfice « licite ».

Si le premier doit être exclu avec la dernière rigueur, écrivent-ils, en revanche, il leur paraît indispensable de se conformer à la doctrine économique :

« qui proclame unanimement que la valeur correspond au prix courant, c'est-à-dire au prix commercial et, par conséquent, de payer ce prix qui comprend le bénéfice licite ».

(1) Pierre Bonnet, Les réquisitions et leur règlement, 1919, p. 27

(2) Rixens et Marchant. Les réquisitions militaires, p. 152 et s.

En appliquant à la lettre les dispositions de la circulaire ministérielle :

« On aboutirait aux mécomptes que l'on se propose d'éviter. S'il devait être tenu compte du prix de revient réel, l'État s'exposerait à payer quelques fois certains objets plus que leur valeur ; car si l'entrepreneur a été imprudent ou malhabile, il pourra advenir que son prix de revient sera supérieur au prix courant » (p. 152).

Essayant ensuite de justifier les bénéfices distincts sur le prix de gros et sur ceux de détail, au profit des commerçants et négociants qui sont eux aussi des producteurs, ou, comme le disait M. Leroy-Beaulieu, des « organisateurs indirects de la production dans le monde entier », ces bénéfices, laissent-ils entendre, — sont la juste rémunération de leur travail.

La productivité des commerçants est incontestable ; sans eux la production serait livrée à l'incohérence :

« Cette productivité est rémunérée par le prix du produit ; aussi doit-on distinguer les prix de gros et les prix de détail ».

Les prix de gros concernent des tractations qui n'interviennent qu'entre producteurs et commerçants ; les consommateurs n'y participent pas.

Les prix de détail, par contre, s'appliquent entre commerçants et particuliers, et ne portent que sur des quantités infimes de produits :

« Il y a naturellement un écart entre ces deux catégories de prix ; cet écart est tout naturel. Il faut plus de temps pour débiter de petites quantités que pour en débiter une grande, plus de peine aussi, plus de personnel de comptabilité ; il faut des installations plus coûteuses ; souvent d'autres éléments interviennent. En général, la vente au détail se complique d'une certaine préparation donnée à l'objet vendu ; souvent il faut porter chez le client, parfois lui faire crédit. Presque toujours, il faut avoir un approvisionnement abondant et varié même d'objets dont on ne vend que peu ; on court des risques de détérioration... »

En quelques mots, pour reprendre les propres définitions d'un économiste célèbre, le prix de gros représenterait donc :

« ce qui dans chaque objet, revient au producteur... Le prix de détail exprime ce que chaque objet coûte aux con-

sommateurs pour rémunérer non seulement le producteur dans le sens étroit qui vient d'être indiqué, mais toutes les personnes qui se sont occupées de l'article pour le faire parvenir jusqu'à lui » (1).

La valeur commerciale variera donc selon que l'on achètera à un grossiste ou à un détaillant ; le bénéfice sera compris dans cette valeur commerciale, et c'est cette dernière qui devra représenter l'indemnité.

Et ces principes, transposés sur un autre plan, sur celui des non commerçants, ne subiront aucune altération, car ils ont pour signification la « valeur de remplacement ».

L'indemnité doit, en effet, « permettre aux habitants dépouillés de leurs denrées de les renouveler et de ne pas les exposer à la misère et à la famine ».

Et MM. Rixens et Marchant de conclure :

« C'est donc la somme nécessaire pour renouveler ces denrées au cours du jour, qui doit former l'indemnité prévue par l'article 2.

Le bénéfice qui serait illicite, l'enrichissement, que la simple équité réprouve, serait le fait d'obtenir une somme supérieure à la valeur, au prix courant. Ce n'est que celui-là qui peut et doit être proscrit ».

Se plaçant ensuite sur le terrain de l'équité et de la logique, ils font ressortir que le mode normal d'approvisionnement, pour l'Etat, en temps de guerre, est l'achat à caisse ouverte, et dans les marchés. La réquisition est un mode subsidiaire, « une mesure exceptionnelle qui ne doit être appliquée qu'à la dernière extrémité », lorsque les modes ordinaires sont impuissants à procurer à l'administration ce dont elle peut avoir besoin.

Mais ces achats à caisse ouverte, se font au cours du jour, au prix commercial, au « prix du marché ».

Pourquoi, en matière de réquisition, ne suivrait-on pas les mêmes règles ?

Pourquoi, dans une même localité, exposerait-on deux vendeurs d'un produit absolument identique, à être rémunérés par un même acheteur, à des taux absolument différents, l'un générateur d'un bénéfice normal, l'autre exclusif de tout profit, selon que l'opération porte le nom d'achat ou de réquisition ?

(1) Leroy-Beaulieu, T. IV, p. 2 et suivantes.

En toute logique une semblable différence de traitement ne peut guère se concevoir qu'en transgressant les règles de l'ordre normal des choses.

En équité, le principe peut encore moins se défendre car le bénéfice licite est conforme aux traditions et à l'idée même de justice.

M. Larnaude

175. — Pour M. Larnaude, Doyen de la Faculté de Droit de Paris (1), le système du prix de revient qu'il considère « comme tout à fait faux, surtout en matière d'agriculture », est à rejeter, non pas seulement parce que, — agriculteur lui-même, dit-il, il se déclare dans l'impossibilité totale de faire son prix de revient, ce qui ne pourrait être un obstacle absolu, parce qu'on pourrait établir un prix de revient général, commun, mais pour d'autres raisons, précise-t-il, qui pourraient aboutir, pour l'agriculteur en particulier, dont les récoltes sont si variables, à des injustices inévitables.

Il déclare également le prix du marché dépourvu de fondement sérieux ; il « repousse encore plus complètement, si c'est possible, la thèse du cours commercial », louant la Cour de Cassation d'avoir formulé cette opinion que le cours commercial ne doit pas être pris comme critérium unique, exclusif, et termine en résumant sa pensée par une formule vague, que nous reproduisons ci-après, et qui laisse place à tous les modes d'appréciation qu'il plaira aux tribunaux d'employer pour la détermination de la valeur » :

« Ce que j'ai repoussé, affirme-t-il, c'est le système qui ne veut pas admettre concurremment avec ce prix commercial, d'autres éléments pouvant servir à la fixation de l'indemnité vraiment représentative de la valeur de l'objet réquisitionné ».

M. Claro

176. — M. Claro abonde dans le même sens (1) et trouve dans ces démonstrations :

(1) La question des Réquisitions, discussion déjà citée, à la commission des questions agricoles de l'Association Nationale d'Expan. Economique, le 19 mai 1917, p. 14.

(1) Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, p. 182.

« une impossibilité juridique de prendre le prix de revient, abstraction faite des autres éléments comme base nécessaire de la fixation de l'indemnité ».

* * *

177. — Les diverses théories que nous venons d'exposer ont chacune leurs partisans et leurs détracteurs.

Chacun usant d'arguments plus ou moins convaincants, a essayé de nous démontrer l'excellence de sa méthode dont il réclame l'exclusivité dans l'évaluation de l'indemnité représentative de la valeur.

Pour les uns, les moyens invoqués, bien que contradictoires, sont mélangés de droit et de fait. Ils puisent leurs sources dans les travaux préparatoires, dans la loi elle-même, et dans la nécessité.

Pour les autres, des intérêts en jeu sont en présence, il faut savoir les peser, qu'ils soient individuels ou qu'ils soient collectifs ; qu'il s'agisse de particuliers ou encore de la collectivité. Mais il ne faut pas perdre de vue tantôt les responsabilités de l'Etat, tantôt les légitimes aspirations des prestataires et leurs réactions économiques.

Certains, — imitant les physiocrates en ce point, — ont accablé l'Etat pour avoir trop voulu le louer et le défendre, oubliant que l'Etat n'était autre que l'ensemble des citoyens agglomérés sous l'égide d'une direction unique.

Chaque juriste, — et ils ont tous été très éminents, — a exposé un point de vue qui pouvait à prime abord séduire le profane, mais qui bientôt ne tardait pas à montrer des failles béantes par lesquelles on entrevoyait les imperfections du système.

Au milieu de ce chaos inextricable, chacun a cherché à dégager un critérium général de la valeur ; magistrats, avocats, professeurs, jurisconsultes, se sont mis résolument à l'œuvre ; aucun n'a réussi.

. Claro

178. — Aucun n'a réussi, pourquoi ?... parce que, comme le dit si bien M. Ch. Claro, avocat à la Cour d'Appel de Paris, dans un article de fond qui mérite une attention toute particulière (1).

(1) Jurisprudence Générale Dalloz, 1916, II, p. 182.

Le critérium général n'existe pas

« Ce critérium général n'existe pas et que c'est précisément l'erreur commune aux théoriciens des divers systèmes de vouloir en imposer un. La loi du 3 juillet 1877 a voulu que les tribunaux, de même que les commissions créées par elle, s'inspirent de toutes circonstances pour l'évaluation des indemnités, sans s'arrêter exclusivement, soit au prix de revient, soit au cours commercial. L'un et l'autre ne sont que des facteurs qui, suivant les cas, pourront entrer en ligne de compte pour la détermination de la valeur qualifiée par la loi de « représentative » et que les auteurs ou les décisions de jurisprudence dénomment « valeur réelle », « valeur vraie », « valeur normale », valeur intrinsèque ».

Quelle que soit la dénomination à laquelle on s'arrête, cette valeur est celle qui, en tenant compte d'éléments multiples, au premier rang desquels il faut citer le coût de production, la nature intrinsèque du produit, les fluctuations des cours avant et après la réquisition, la raréfaction de la marchandise, l'affolement des consommateurs, les manœuvres de la spéculation ou de l'agiotage, apparaît aux tribunaux comme constituant une contre-partie équitable de la prestation fournie, dont elle est, en ce sens, véritablement représentative...

On ne saurait faire aux tribunaux un grief de ne pas appliquer toujours un critérium absolu, puisque la loi de 1877 a précisément voulu consacrer un système assez souple pour se plier à toutes les circonstances laissant aux tribunaux le soin de statuer en tenant compte, tout à la fois, des droits sacrés de la propriété privée et de ceux non moins sacrés de la défense nationale ».

La vraie valeur

179. — M. Claro ne se doutait pas, en écrivant ces lignes qu'il venait de trouver la solution définitive du problème et qu'il préparait ainsi la jurisprudence que la Cour de Cassation allait proclamer une année plus tard. Cette solution, c'était la détermination d'une valeur, d'une espèce toute particulière, indépendante de toutes celles que nous venons d'exposer, tout en étant à la fois tributaire de chacune d'elles, d'une valeur :

« se fixant à un point variable suivant les espèces, qui prend un soin minutieux de donner aux prestataires un bénéfice normal, légitime et modéré, mais qui veille jalousement à écarter tout profit qui ne trouverait sa base que dans l'exploitation trouble de circonstances que traverse le pays » (1).

D'une valeur disons-nous, dictée par l'équité et la nature des choses, et qui devait s'appeler : Valeur de réquisition.

(1) Bonnet, p. 28.

CHAPITRE IX

Valeur d'après l'équité et la nature des choses

VALEUR DE REQUISITION

(Au sens donné par la Cour de Cassation
dans son arrêt de principe du 6 mars 1917)

180. — L'arrêt de la Cour de Rennes, du 16 janvier 1916, (affaire Erichsen, Rothe et Cie), devait connaître, avons-nous dit, un triste destin.

A. — Le pourvoi en Cassation

Il consacrait la théorie de la valeur commerciale, qui n'avait pas les faveurs de l'Administration, si bien que le Ministre de la Guerre le déférait devant la Cour suprême peu de temps après, voulant ainsi éviter que ne se généralisa une tendance qu'il estimait pécuniairement contraire aux intérêts supérieurs de l'Etat.

L'affaire revint donc en son entier devant la plus haute des juridictions de l'ordre judiciaire chargée de dire définitivement le droit et dont les doctes décisions éclaireraient dorénavant d'une lumière toute nouvelle la religion des tribunaux.

B. — Rapport du conseiller Feuilletoy

181. — Le débat fut précédé d'un rapport fortement étayé de M. le Conseiller Feuilletoy (1), que nous allons reproduire par extraits et analyser succinctement ici-même en rai-

(1) Gazette du Palais, 1916-1917, p. 518.

son de son importance particulière, pour l'intelligence du pourvoi.

Les faits

182. — En août 1914, l'Intendance militaire avait réquisitionné sur place, à Nantes, des quantités considérables de sucres. Les deux premières réquisitions donnèrent lieu à un règlement amiable sur la base de 45 francs le quintal. Pour la troisième, opérée le 26 septembre suivant, les prestataires invoquant une hausse considérable sur le prix, réclamèrent une indemnité établie sur la base de 54 francs correspondant aux nouveaux cours pratiqués sur les marchés. L'Intendance, de son côté, maintint son prix de 45 francs, prix envisagé comme correspondant au prix de revient, c'est-à-dire au prix d'acquisition, et aux frais accessoires, transports, manutention, magasinage, etc...

Chacune des parties se cantonna sur ses positions, le débat s'engagea tout d'abord devant le Tribunal civil de Nantes qui se rangea au système du prix de revient, au prétexte que par « valeur représentative » il fallait entendre la valeur réelle de la marchandise, c'est-à-dire la valeur dépouillée de tout ce qui constitue le bénéfice, l'indemnité allouée devant dédommager seulement du prix d'acquisition et des frais accessoires.

Trois experts étaient donc nommés à l'effet de rechercher et d'établir ces seuls éléments d'évaluation.

Sur appel interjeté par le prestataire, la Cour de Rennes, — se rangeant au système du cours commercial que nous avons précédemment exposé, — infirmait la décision des premiers juges sur le principe, maintenait la nomination des experts, mais, modifiant leur mandat, leur donnait mission de déterminer la valeur des sucres sur la base des prix courants pratiqués sur la place de Nantes au jour de la réquisition.

Le Ministre de la Guerre introduisit un pourvoi en Cassation à l'encontre de cet arrêt, pour violation, fausse application de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, et des principes qui régissent la matière des réquisitions militaires.

Argumentation du Ministre

183. — *Argumentation du Pourvoi.*

Le mémoire déposé au nom de l'Etat recherche les origines et le but de la loi de 1877, votée peu d'années après les douloureux événements de 1870, et qui avait pour objet principal d'empêcher le renouvellement de difficultés et d'abus dont on avait eu à souffrir.

C'est avant tout une loi de guerre, imposant des charges à tous ceux qu'elle touche ou atteint. Elle déroge ainsi pour des raisons supérieures de salut public, au principe de la déclaration des droits de l'homme et à ceux de l'article 545 du Code civil.

Mais cependant ces mesures ne doivent pas être exclusives de la justice, et c'est pour cette raison que si l'article premier de la loi définit les droits de l'Etat, l'article 2 précise ceux du prestataire.

La loi sur les réquisitions serait donc une loi de sacrifice, et ce caractère ne devrait pas être perdu de vue lorsqu'on est appelé à en définir le sens et la portée ; une terminologie spéciale, toute significative de la pensée du législateur a d'ailleurs été employée pour cela.

Le mot « indemnité » s'il était seul, pourrait être interprété dans le sens d'une réparation entière et complète du dommage et comprendre le « *damnum emergens* » aussi bien que le « *lucrum cessans* ».

Mais le législateur n'a pas voulu qu'il fut tenu compte de ce dernier élément d'évaluation qui constitue le bénéfice dont il impose le sacrifice au prestataire. Et c'est cette interprétation qui s'impose en présence des termes de l'article 2 décidant que l'indemnité doit être uniquement et exclusivement représentative de la valeur.

Cette valeur est donc d'une part :

« la valeur actuelle au jour de la réquisition : ce qu'elle valait la veille, ce qu'elle vaudra le lendemain, ne doit pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation de l'indemnité ».

C'est d'autre part :

« la valeur objective, c'est-à-dire intrinsèque, abstraction faite de ce qu'elle peut représenter... pour l'individu..., c'est-à-dire de la valeur subjective ».

C'est une erreur absolue d'assimiler, même de loin, les réquisitions, actes de puissance publique, aux ventes volontaires où chaque partie discute librement les conditions du marché, et même aux marchés des administrations publiques.

Erreur aussi l'assimilation à l'expropriation des immeubles ; le but et les conditions d'exercice des deux lois diffèrent absolument.

La Cour de Rennes, de son côté, s'est trompée en déclarant que l'Intendance se présentait au marché comme un acheteur ordinaire ; et cette erreur l'a entraînée à en commettre une seconde beaucoup plus grave, qui vicie complètement sa décision en déduisant de là que dès lors, l'intendance devait subir le cours du marché.

La violation de la loi serait donc manifeste, d'abord parce que l'article 2 ne fait pas du prix-courant et du cours commercial la base légale de l'indemnité due au prestataire, il n'en parle pas ; la Cour de Rennes aurait donc ajouté, en en méconnaissant le sens, au texte même de la loi ; ensuite parce que l'interlocutoire a fait de ce cours, alors même qu'il ne serait pas représentatif de la valeur réelle, la base obligatoire de la décision qui interviendra au fond.

L'arrêt attaqué aurait donc violé l'article 2, pour fausse application.

184. — Après cet exposé juridique, le pourvoi reprend l'argumentation de fait que nous connaissons tous : cours du marché troublés par des perturbations économiques naturelles ou artificielles, et qui ne sont plus, de ce fait, représentatifs de la valeur réelle ; il y aurait des « causes normales de hausse dans l'état anormal qu'est la guerre », qui viendraient inévitablement s'ajouter aux « causes anormales et artificielles de hausse », des ruptures d'équilibre entre l'offre et la demande, la production et la consommation, autant de raisons qui affectent la valeur intrinsèque réelle pour lui donner une valeur factice.

« Dans la réalité des choses, en temps de guerre, il n'y a plus de cours ».

Et le juge, s'il consulte les mercuriales doit en dégager précisément ces éléments de hausse simulée dont ils sont affectés et, « n'en faire état que comme simple élément de son appréciation,

185. — En résumé, double moyen invoqué ; l'un de droit : la Cour de Rennes ajoutant à l'article 2 ce qu'il n'avait jamais dit, a exclusivement basé sa décision sur cette addition qu'elle a créée de toute pièce ; l'autre de fait : hausse anormale et non représentative de la valeur réelle.

Pour ces derniers motifs, le Ministre de la Guerre demande à la Cour de prononcer la cassation de l'arrêt.

Argumentation de la défense.

Argumentation du prestataire

186. — Le prestataire notait tout d'abord, et en passant l'attitude singulièrement surprenante de l'Intendance qui, devant les magistrats suprêmes, ne faisait plus allusion à la théorie de prix de revient qu'elle avait cependant soutenue avec entrain devant les tout premiers juges.

Développant ensuite ses moyens, ce système, disait-il, est absolument inadmissible parce qu'il est en contradiction avec le texte et l'esprit de la loi, et qu'en outre, dans son application, il conduit à des conséquences inacceptables et injustes.

L'indemnité doit correspondre à la valeur actuelle de la chose, à la valeur au jour de la réquisition, tandis qu'au contraire, la théorie du prix de revient prend pour base le prix au jour de l'acquisition par le prestataire, c'est-à-dire à une époque antérieure depuis laquelle il a pu changer de valeur en plus ou en moins, et qu'il est incontestable que cette plus ou moins-value s'est nécessairement incorporée à la chose.

Ce système de détermination rétroactive de la valeur est contraire au texte de la loi et à l'équité, et les quelques arrêts qui l'ont adopté, ont senti la nécessité, eux aussi, d'ajouter à l'article 2 en précisant que le prix de revient comprendrait en outre des frais accessoires : magasinage, transports, etc.; addition qui ne trouve sa justification dans aucune des dispositions de la loi.

Une seconde conséquence aussi démonstrative est mise en relief : Deux agriculteurs habitant la même commune, ont pour un même produit deux prix de revient différents parce que l'un d'entre eux est actif, bien outillé, diligent, tandis que l'autre négligent, mal outillé, imprévoyant.

Est-il possible que l'Etat, pour ces mêmes produits, ayant la même valeur réelle et marchande, et que les deux producteurs auraient vendu le même prix sur le marché, sans égard au prix de revient, paie deux prix différents ?

« Voilà où conduirait le système du prix de revient.

En exposer les conséquences, c'est le condamner définitivement ».

Lorsque la loi a voulu faire du prix de revient, elle l'a dit expressément : article 30 pour les combustibles des chemins de fer. Mais c'est là une charge particulière, imposée aux administrations concessionnaires et qui n'atteint pas les particuliers dont la situation est réglée par l'article 2.

« L'exception ne fait que confirmer la règle », s'exclame-t-il, et la Cour de Cassation appelée à se prononcer, ne saurait s'arrêter à ce système arbitraire et fantaisiste.

Le système du cours commercial normal, est au contraire, éminemment rationnel ; le cours du marché est indicatif de la valeur moyenne d'échange et des prix que le propriétaire en aurait tiré sur le marché libre.

« Le prix commercial est donc représentatif de la valeur actuelle et réelle d'un produit », et c'est ce prix qui doit servir de base à l'évaluation.

Quant à dire qu'en temps de guerre il n'y a plus de cours, c'est là, une affirmation inexacte : « il suffit d'ouvrir un journal pour y trouver les prix cotés sur les fourrages, les blés, les sucres, etc... »

Enfin, à supposer qu'il y ait des cours, ils ne sont plus représentatifs de la valeur réelle du produit.

Ici une distinction s'impose :

L'Etat n'a pas à subir les prix factices que la spéculation ou les manœuvres ont pu faire coter ; cela serait contraire à l'équité et au texte de l'article 2.

Mais l'Etat, qui ne saurait être un acheteur privilégié, doit comme tout le monde, subir les prix qui sont la conséquence normale, en temps de guerre, de la raréfaction de la marchandise, de l'augmentation de la consommation, des prix élevés des transports et de la main-d'œuvre et autres causes de même nature.

Ce sont là des causes qui atteignent toutes les marchandises en général, et d'une manière particulière, celles qui sont nécessaires aux besoins de l'armée,

« Ces cours, l'Etat doit les subir, parce qu'aucune disposition de la loi ne prescrit que les conséquences naturelles de l'état de guerre ne devront pas influencer sur le règlement de l'indemnité de réquisition ».

« Le prix que l'Etat doit payer est donc le prix normal, c'est-à-dire le prix résultant d'opérations commerciales pratiquées dans des conditions régulières et non faussées par la spéculation ».

Que devront donc faire les tribunaux, dès l'instant où la loi, qui ne détermine aucun mode légal et impératif d'évaluation, n'en n'exclut non plus aucun ?

La défense, qui pose elle-même la question, la résout aussitôt : les tribunaux pourront faire état des prix et cours commerciaux, mais ces cours ne s'imposeront pas eux, comme la base nécessaire et obligatoire de l'indemnité qu'il leur appartient de fixer. Ils ont le droit et le devoir de rechercher les conditions dans lesquelles ces cours ont été pratiqués, et de faire en quelque sorte tous redressements nécessaires ; mais ils pourront, au besoin, et selon les cas, chercher ailleurs la valeur normale, moyenne et équitable de la chose réquisitionnée, s'ils reconnaissent qu'il n'y a pas eu assez de transactions pour pouvoir dire que la marchandise a eu un cours, ou si ces transactions leur apparaissent fictives ou sont la conséquence de manœuvres de spéculation ou d'accaparement, entraînant une hausse artificielle des cours.

CONCLUSIONS DE M. LE PROCUREUR GENERAL SARRUT

5. — Conclusions. Procureur Général son influence sur l'arrêt de la Cour

187. — Les positions ainsi prises de part et d'autres, il manquait l'avis éclairé du ministère public, en la personne de M. le Procureur Général Sarrut, avis d'autant plus intéressant à connaître que c'est en conformité de ses conclusions que la Cour statua.

Les diverses dissertations consacrées à l'étude de l'article 2, dit-il, dépassent les limites des attributions de la Cour de Cassation ; il convient de considérer seulement la législation en vigueur et l'arrêt attaqué.

Qu'est-ce que la Réquisition

Qu'est-ce que la Réquisition ? Une opération juridique d'une nature toute spéciale, qui a sa législation propre, qui ne comporte aucune assimilation à toute autre opération juridique ; c'est un acte de la puissance publique, intervenant dans des circonstances de fait anormales, parfois même tragiques, un acte nécessaire à la défense nationale, au salut public. Elle échappe aux règles du droit commun, à toute législation autre que celle qui l'a créée et réglementée.

C'est une matière spéciale.

Comment sera calculée l'indemnité représentative de la valeur ?...

La valeur ? Mutisme de la loi

Mais tout d'abord, qu'est-ce donc que la valeur ?

Quel est son sens exact ? Comment la valeur sera-t-elle déterminée ? la loi est muette, elle ne donne aucune indication, elle ne définit pas le mot, elle ne prescrit aucun mode d'évaluation, elle n'en prohibe aucun.

1^{re} conséquence :

Le juge du fait appréciera souverainement

188. — De là, *une première conséquence* : en principe, le juge du fait appréciera en vertu de son pouvoir souverain ; les litiges soulèveront surtout des questions de fait, donneront lieu à des solutions d'espèces ; le plus souvent le jugement échappera au contrôle de la Cour de Cassation.

2^e conséquence :

Le juge pourra tenir compte de tous les éléments

189. — *Une seconde conséquence* : le juge pourra tenir compte de tous les éléments, de toutes les circonstances de fait ; ses investigations ne sont pas limitées ; il consultera le cours commercial, le cours de la bourse, les mercuriales, sauf à les rejeter s'ils sont faussés par des manœuvres ou même par des circonstances simplement anormales ; il consultera aussi le prix d'achat, les frais accessoires, la valeur normale et moyenne calculée d'après un certain nombre d'années, d'après également les régions ; il consultera encore les évaluations des commissions spéciales établies par la loi.

gles directrices

190. — Le juge est autorisé à se mouvoir librement, sans restriction, au milieu des divers éléments d'appréciation, à retenir les uns, à rejeter les autres. Mais sa souveraineté obéira cependant à certaines règles directrices que le talentueux organe du ministère public s'empresse de tracer :

leur

au jour de la réquisition

1°) la valeur sera calculée au jour de la réquisition.

réelle

2°) Elle sera réelle et non prise au sens que les économistes s'ingénient à lui donner.

exclusive de tout gain

3°) la valeur réelle implique l'exclusion de tout gain, de tout bénéfice : l'article 1149 du Code civil sur les dommages-intérêts contractuels, prévoyant le *lucrum cessans*, n'est donc pas applicable. La loi, en effet, n'emploie pas le terme « dommages-intérêts » ; elle établit une corrélation, une sorte d'équation entre l'indemnité et la valeur de l'objet.

Enfin et surtout, recevoir la valeur réelle et, par cela même, être à l'abri de la perte, c'est jouir d'une faveur, d'une sorte de privilège, en temps de guerre.

guerre est un fléau

191. — La guerre est un fléau, dit-il, un désastre qui s'abat sur tous les citoyens indistinctement ; et qui procède de la force majeure.

s de bénéfice

192. — Il n'est pas vraisemblable que le législateur prétende indemniser d'un bénéfice manqué, et :

« comment le mot valeur, dans la loi de 1877, aurait-il pu en comprendre ? Comment aurait-il pu être question de ne pas restreindre l'indemnité à la perte subie ? recevant la

valeur réelle de la chose, le prestataire échappe aux risques de guerre.

Comment aurait-il droit à des bénéfices, d'ailleurs fort incertains ? » (1).

193. — Ainsi donc, d'après les directives précises que trace M. le Procureur Général Sarrut, l'enrichissement ne peut être pris en considération, entrer en ligne de compte pour la fixation de la valeur et « tout jugement qui en ferait état encourt la cassation ».

Mais encore faut-il s'entendre sur la définition même de l'enrichissement, sur le bénéfice, qui doit être compris dans un sens large.

Qu'est-ce que le bénéfice ?

194. — Le bénéfice, écrit M. Sarrut :

« c'est tout ce qui dépasse la valeur réelle. Ainsi, la hausse anormale des cours de la bourse, des mercuriales, constituera un bénéfice même si elle ne procède pas de la fraude, d'une spéculation illicite ; il suffit que des circonstances de fait spéciales, anormales, aient influé sur les prix et dénaturé leur valeur réelle ».

On semble pouvoir déduire de cette définition, que le prix normal du marché : subissant une hausse naturelle normale en temps de guerre, serait donc acceptable pour être la conséquence d'une situation anormale nouvelle que tout le monde doit subir, et qui n'est faussé par aucun élément artificiel ayant une cause ou une origine spéculative frauduleuse.

Le bénéfice admis

195. — Le prestataire aurait droit, dans ces conditions-là, au cours du marché, qui représenterait la valeur réelle du produit.

Si ce prestataire était un commerçant, la fraction de prix imputable à ce qui à ses yeux est du bénéfice, — parce qu'on est convenu de l'appeler couramment sous ce vocable, et qui

(1) Cittaion extraite de La Ferrière, Traité de la juridiction administrative et reproduite par M. Sarrut. (Gazette du Palais, 1916-1917, p. 525).

en réalité, constitue un profit légitime et normal, — serait due et intégrée à l'indemnité comme étant la rémunération exclusive de son travail, de son activité, de son action personnelle.

Ce qui dépasserait cette mesure serait exclu comme étant le bénéfice prohibé à la fois par la loi, la jurisprudence et la doctrine ; nous l'appellerons le bénéfice illégitime ou exceptionnel.

Conclusion de M. le Procureur Général

196. — Et M. Sarrut de synthétiser sa pensée dans cette phrase lapidaire :

« En résumé, si la valeur est calculée à une date autre que celle de la réquisition, ou en tenant compte du bénéfice, le recours en cassation sera fondé ».

Ce recours serait également fondé si le juge commettait une erreur de droit servant de base à son évaluation ; si par exemple il assimilait la réquisition militaire à l'expropriation pour cause d'utilité publique et estimait la valeur d'après les directives de la loi de 1841 ; ou encore s'il donnait à la réquisition le caractère d'une vente volontaire et lui appliquait les règles communes à ce contrat.

« Cette erreur de droit, termine-t-il, l'arrêt attaqué l'a commise, et c'est sous l'empire de cette erreur qu'il décide d'établir la valeur sur la base du prix-courant des sucres pratiqués sur la place de Nantes, au jour de la réquisition ».

L'erreur de droit :

L'Intendance est un acheteur ordinaire

197. — Quelle est donc cette erreur de droit commise par la Cour de Rennes : c'est d'avoir déclaré que l'Intendance ne pouvait se présenter, au point de vue du prix à payer « que comme un acheteur ordinaire », c'est d'avoir assimilé la réquisition à un acte de vente volontaire alors qu'elle constitue un « jus singulare », qui a ses règles propres et personnelles qui ne s'appliquent qu'à une matière et à un temps bien déterminés.

198. — L'arrêt, — termine enfin M. le Procureur Général, — « ne peut pas ne pas être cassé ».

D. — L'arrêt de Cassation

199. — La Cour, adoptant les conclusions du ministère public, posait d'abord les principes d'interprétation qui, dorénavant s'imposeront à tous, en la matière, et que nous reproduirons in extenso. Ensuite, faisant grief à l'arrêt attaqué : de l'erreur de droit qui précède et du fait d'avoir pris comme base exclusive et nécessaire de l'indemnité le prix-courant, qui n'aurait dû être qu'un simple élément d'évaluation, déclarait qu'il y avait eu fausse application, et par suite violation du texte de l'article 2 visé au moyen.

La décision était cassée (6 mars 1917).

Arrêt délégué :
Cour de Rennes
18 Janvier 1916

Arrêt

Cour de Cassation (Ch. Civile) — 6 mars 1917
Présidence de M. FALCIMAIGNE

MINISTRE DE LA GUERRE contre ERICHSEN, ROTHE et Cie

LA COUR,

Vu l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 :

« Attendu que les réquisitions militaires prévues et organisées par la dite loi, en cas de mobilisation ou de guerre, sont des actes de puissance publique consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; que, dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause de nécessité publique, elles n'ont le caractère ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun ;

Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée et, sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'art. 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; que, d'une part, cette valeur doit être appréciée à la date de la réquisition et que, d'autre part, l'indemnité corrélatrice doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de

guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition ;

Attendu qu'à la différence de l'article 39 de la loi du 3 juillet 1877 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1909 qui régissent des cas particuliers, l'article 2 susvisé n'a spécifié aucun mode légal d'évaluation des choses réquisitionnées ; que, par suite, les tribunaux ont les pouvoirs les plus étendus pour déterminer et cette valeur et l'indemnité qui en doit être la représentation, d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés, mais qu'ils ne peuvent en prendre aucun comme base nécessaire et obligatoire de leur décision ; que, s'ils ont, en conséquence, la faculté de faire état des avis des commissions départementales établies par l'article 24 de la loi du 3 juillet 1877, des conditions de prix dans lesquelles les choses sont entrées dans le patrimoine du prestataire, ainsi que des mercuriales et cours commerciaux, c'est seulement comme éléments d'appréciation de la valeur qu'ils déclarent et constatent être la valeur réelle de la chose au jour de la réquisition :

« Attendu, en fait, que des qualités et des motifs de l'arrêt attaqué, il résulte qu'à la suite de la réquisition pratiquée à Nantes le 29 septembre 1914 par l'autorité militaire de 287 quintaux de sucres Maurice, N° 3, appartenant à Erichsen, Rothe et Cie, cette Société a introduit contre l'Etat une demande en paiement de la somme de... 160.467 francs 48, correspondant, outre les frais de fourniture de sacs, au prix de 54 francs le quintal, d'après le cours commercial pratiqué sur la place de Nantes le jour de la réquisition ; qu'il a été fait offre par l'intendance, de celle de 124.808 francs, correspondant au prix d'acquisition par les demandeurs des sucres réquisitionnés augmenté des frais de transport, manutention, magasinage et autres ;

« Attendu qu'après avoir déclaré que, « si l'Intendance a l'avantage, par la réquisition, de s'assurer la disposition des objets sur lesquels elle porte, elle ne peut, au demeurant, se présenter, au point de vue du prix à payer, que comme un acheteur ordinaire », l'arrêt attaqué décide « qu'il y a lieu de rechercher ce qu'était devenue normalement la valeur des sucres à l'époque où l'Intendance s'en est portée acquéreur par la réquisition » et commet, ayant faire droit, trois experts avec mission de déterminer cette valeur, qui doit

constituer l'indemnité, sur la base du prix courant des sucres Maurice N° 3, pratiqué à cette date sur la place « de Nantes » ;

« Attendu qu'en assimilant ainsi, au point de vue du prix à payer, l'Etat à un acheteur ordinaire et en faisant du prix courant, non un simple élément d'évaluation, mais la base exclusive et nécessaire de l'indemnité, l'arrêt attaqué a faussement appliqué et par suite violé le texte visé au moyen ;

...Par ces motifs, casse et annule l'arrêt rendu entre les parties par la Cour d'Appel de Rennes le 18 janvier 1916.

Renvoie devant la Cour d'Appel de Caen.

MM. Feuilloley, rapp. ; Sarrut, proc. gén. (concl. conf.).

M^{es} Regray et Frenoy, Av.

Critiques de l'arrêt

200. — L'arrêt ainsi rendu ne tardait pas à être l'objet de commentaires plus ou moins bienveillants.

Donnant satisfaction aux uns, répudiant les doctrines des autres, il a été accueilli diversement et a même été qualifié « d'arrêt de déception » (1) ou encore « d'arrêt politique et de circonstance » (Linée, p. 88) (2).

On attendait de lui des directives précises, sûres, sérieusement motivées ; on n'a eu qu'une idée vague et imprécise de ce que pourraient être les indemnités de réquisition.

On lui reproche également sa pauvreté de motifs, son défaut de clarté, ses hésitations et contradictions (2).

Contradiction, dit-on : en prétendant que la réquisition n'a aucun des caractères des contrats de droit commun, alors que le rapporteur au Sénat parlait « d'acheter par voie de réquisition », et alors que le Conseil d'Etat estime au contraire que la réquisition participe de la nature d'un contrat de droit commun ;

Contradiction alors que, d'une part, la Cour déclare que l'indemnité doit être calculée, abstraction faite de la hausse qui aurait pu survenir entre l'acquisition par la prestataire et la réquisition par l'Etat, et que, d'autre part, elle juge

(1) Par M. Ambroise Colin (V^e thèse pour le doctorat de M. A. Linée, « l'indemnité de réquisition », 1918, p. 87 in fine).

(2) V^e thèse de doctorat de Linée, citée au (1), p. 88.

que la « valeur de la prestation » doit être appréciée à la date de la réquisition. Linée (précitée).

Pour M. Roger Lévy (1), la jurisprudence n'aurait pas opté nettement pour un système unique, et après avoir oscillé longtemps entre le cours commercial et le prix de revient, se serait finalement préoccupé des contingences et des situations particulières qui lui sont soumises.

M. E. Naquet (2), Président honoraire à la Cour d'Aix, estime que la Cour de Cassation « relègue à une place secondaire un élément d'évaluation qui doit occuper la place principale ».

M. Olivier Martin qui est partisan du système de la réquisition-impôt, est tout heureux de déclarer (1), que la Cour « a condamné, en termes décisifs, la thèse du prix commercial, où nombre de tribunaux et des auteurs considérables voyaient l'expression même du sens commun ».

Nous ne sommes nullement de son avis car si la thèse du cours commercial est condamnée, il en est de même de toutes celles qui ont été tentées en la matière, y compris celle de M. Martin. La Cour n'en a retenu aucune tout en précisant que les juges pourraient puiser leurs éléments d'appréciation un peu partout, disposant pour ce faire, des pouvoirs les plus étendus.

IDEES ESSENTIELLES DE L'ARRET

Idées essentielles qui se dégagent

201. — Il se dégage cependant quelques idées essentielles de l'arrêt, qu'il ne nous reste plus qu'à mettre en exergue pour terminer notre étude :

Nature juridique

1°) - *La nature juridique de la réquisition* : acte de puissance publique, exercé pour cause de nécessité publique, ce qui la distingue des contrats de droit commun.

(1) Roger Lévy, les indemnités dues pour les réquisitions mil. Thèse, p. doc. 1918.

(2) Note sous l'arrêt de Cassation. Sirey, 1917, 1, 13, 1re colonne in fine.

Date d'évaluation

2°) - *La date à laquelle doit s'évaluer l'indemnité* : date de la réquisition et non date de l'acquisition, ce qui permet tout d'abord une réparation intégrale, tenant compte de la plus ou moins value subie par la chose incorporée à elle ou déduite ; ce qui permet ensuite d'éliminer le *lucrum cessans* qui n'est qu'un gain futur, un enrichissement présumé dans l'avenir.

C'est cette disposition qui est à nos yeux la condamnation brutale de la théorie du prix de revient.

Valeur de dépossession

3°) - *L'indemnité à allouer* doit représenter une valeur de dépossession et non pas une valeur commerciale, voulant et entendant ainsi d'une part exclure le gain anormal, le profit futur qui résulterait « d'un *agio commercial* déterminé par l'état de guerre », et d'autre part compenser le préjudice, la perte effective, conséquence directe et immédiate de la réquisition.

Appréciation souveraine du juge

4°) - *La souveraineté du juge* qui n'est lié par aucun facteur pour déterminer l'indemnité bien qu'il puisse faire état de tous ceux qui existent.

Il a les pouvoirs les plus étendus, mais cependant dans le cadre tracé par les motifs de l'arrêt.

C'est ce qui a fait dire à M. Hauriou (1) que l'arrêt conduisait tout droit au système de la « valeur normale de taxation, en ajoutant que la taxation sera faite par le juge lui-même, mais qu'elle devra admettre la marge de bénéfice normal qu'admettent toutes les taxations administratives, le bénéfice normal devant être suffisant pour que le propriétaire soit encouragé à continuer à produire ».



(1) Maurice Hauriou, Précis de Droit administratif et de Droit public, dixième édition, p. 798.

Ces textes ne changent rien à l'arrêt de cassation de 1917

204. — Ces textes ont-ils changé quelque chose à l'état antérieur de la question ?... Nous sommes loin de le penser. Les principes sont à peu près les mêmes, à quelques variantes près, les systèmes écartés par l'arrêt de cassation de 1917 subissent le même destin dans la loi de 1938 qui en reproduit la substance.

Différences

Éléments de calcul de l'indemnité

205. — Tandis que sous l'empire de l'arrêt, les tribunaux peuvent évaluer l'indemnité « *d'après tous les moyens de preuve légalement autorisés...* » ici le législateur a dit « *le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous éléments...* » formule à allure plus vaste que la première, qui semble admettre tous moyens de preuve quels qu'ils soient et qui cependant sera, qu'on le veuille ou non, liée par les modes légalement et limitativement autorisés par le Code, car nous reviendrons ici au droit commun qui continuera à exercer son empire.

Le mot « valeur »

Le législateur de 1938 d'autre part, n'a pas employé le mot « valeur » dans l'article 23 ; il ne faut voir là rien d'intentionnel, ni d'exclusif ; le nouveau moyen d'évaluation n'est autre que la transposition du principe de 1917 qui est lui-même l'interprétation donnée par la Cour de Cassation à l'article 2 de la loi de 1877.

Ce terme n'est d'ailleurs pas chassé du nouveau texte, il s'y trouve reproduit plusieurs fois, et le décret du 1er septembre 1939 qui vient modifier la loi de 1938 en fait un bien fréquent usage, tout aussi bien que le décret du 8 mars 1940 qui complète et modifie la loi précitée.

La coexistence des deux lois 1877-1938

206. — On peut donc dire que la coexistence des deux lois n'a rien d'incompatible, et que la seconde, plus explicite sur la conception juridique de la valeur, vient interpréter

ter la première en empruntant l'arbitrage suprême de la Cour de Cassation.

La coexistence des articles 20 et 23 de la loi de 1938

207. — Mais dira-t-on, pourquoi deux articles différents, l'article 20 et l'article 23, pour proscrire le bénéfice ? pourquoi deux textes qui viennent exprimer la même pensée, le même sentiment unanime du législateur qui :

« ne saurait permettre aux particuliers d'édifier leur fortune privée sur les difficultés ou les malheurs publics ? »

« A juste titre, la Cour de Cassation, en 1917, comme le législateur en 1938, ont voulu empêcher les prestataires de devenir scandaleusement profiteurs de la guerre. La réquisition est un mode de « service » comme les autres formes de la défense nationale » (1).

Il semble qu'il y ait une répétition du même principe, qui se justifierait difficilement, ou bien une contradiction, ce qui serait plus grave encore.

Il faut cependant donner un sens à cette surabondance apparente de termes, et ce sens nous le trouverons dans le rapprochement des deux textes qui s'éclairent l'un l'autre et s'interprètent l'un par l'autre au lieu de se contredire.

L'art. 20

208. — L'article 20 déclare :

« Tout bénéfice sur ces prestations est exclu. La rémunération des dites prestations est assurée conformément aux dispositions des articles 21 à 25 inclus de la présente loi ».

Il faut lire ici que tout bénéfice est exclu en dehors de la rémunération qui est assurée conformément aux dispositions des articles 21 à 25.

L'art. 23

209. — L'article 23 dispose à son tour que :

« L'indemnité est calculée... abstraction faite du gain

(1) V^e article de M. Achille Mestre, Professeur à la Faculté de Droit de Paris sur « Les indemnités de réquisitions militaires » dans la semaine juridique du 4-11 février 1940, N^{os} 5, 6, p. 141.

qu'aurait pu lui procurer (au prestataire) la libre disposition de cette chose et la hausse des prix faussés :

- 1°) - par la spéculation.
- 2°) - par l'accaparement.
- 3°) - par toutes autres circonstances imputables.
- a) à l'état de guerre,
- b) à l'état de tension extérieure.

Explication de la contradiction apparente

210. — Cette énonciation limitative des facteurs de hausse des prix, restreint le champ d'application du principe aux éléments qui y sont énumérés.

Si donc le prestataire pouvait réaliser un gain qui ne soit plus tributaire de l'un de ces éléments : spéculation, accaparement, etc... ce gain serait légal et nul tribunal au monde, statuant en droit pur, ne pourrait le lui contester.

Et M. Mestre exprime cette pensée en indiquant que « l'article 23 qui n'interdit que certains gains, considère les autres comme licites, et en ajoutant que l'article 20 devrait être traduit de la façon suivante :

« Tout bénéfice est exclu, mais l'indemnité de dépossession peut comporter pour le prestataire un gain par rapport à son prix de revient, si ce gain résulte d'une hausse des prix qui n'est faussé ni par la spéculation, ni par l'accaparement, ni par une autre circonstance imputable à l'état de guerre ».

Ainsi s'explique cette contradiction purement fictive et apparente entre ces deux textes qui font partie intégrante et solidaire d'un même édifice juridique, celui beaucoup plus vaste de l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

Les modes actuels d'évaluation

Législation

211. — Les dispositions qui précisent les règles actuelles d'évaluation des indemnités de réquisition font l'objet :

- 1°) des articles 20 et 23 de la loi du 11 juillet 1938 ;
- 2°) des articles 37 à 39 du décret du 28 novembre 1938 portant règlement d'administration publique ; dans les réquisitions de bien (usage ou propriété) ;
- 3°) de l'article 15 de la loi du 11 juillet 1938 pour les indemnités à allouer à titre de traitement ou salaire dans les réquisitions de services.

Nous notons en passant, que la législation ouvrière et sociale, profite aux personnes dont les services sont requis, sauf dérogations que les circonstances imposeraient (art. 15 précité, in fine).

Il résulte de cet ensemble de textes que les modes actuels d'évaluation, que nous allons d'ailleurs analyser succinctement sont :

Modes actuels d'évaluation

I. les barèmes.

II. les prix taxés.

III. l'évaluation directe par les commissions départementales.

IV. Dans un 4° paragraphe nous dirons quelques mots sur le cas particulier des prestations de services : services personnels (heures de travail), transports, travaux.

I. — LES BAREMES

Barèmes

212. — Le décret du 28 novembre 1938, prévoit dans son articles 39 deux catégories de barèmes :

Barèmes ministériels

A.) les barèmes établis directement par le Ministre compétent, dès le temps de paix, et révisé par ce dernier ;

Barème des Commissions Départementales

B.) les barèmes proposés par les commissions départementales ou spéciales d'évaluation, et arrêtés par le Ministre compétent, sur l'avis de la commission centrale de règlement des réquisitions.

A) BAREMES MINISTERIELS

Ils s'appliquent :

Logement et cantonnement

214. — 1°) *au logement et cantonnement des troupes.*

Il faut se garder de confondre le logement et le cantonnement — pour lesquels des barèmes sont établis dès le temps de paix — avec les réquisitions d'usage d'immeubles, dont l'indemnité est déterminée par la « Commission départementale d'évaluation des réquisitions d'immeubles » créée par l'article 6 du décret du 8 mars 1940, ajoutant un article 41 bis au décret du 28 novembre 1938.

Pour le logement et le cantonnement des troupes l'autorité militaire adresse au Maire une demande de billet de logement, la réquisition étant une charge communale.

Le Maire défère à cette demande et répartit la charge le plus équitablement possible entre les habitants de la commune, en tenant compte des ressources disponibles de chacun.

Les prestataires ont droit aux indemnités forfaitaires prévues par des barèmes ; ces indemnités qui sont minimales ne représentent pas la valeur d'une chambre d'hôtel, elles compensent simplement la gêne « causée à une famille obligée de recevoir un hôte sous son toit ».

En fait, certaines municipalités, désireuses d'épargner aux habitants la charge du logement en nature, ont pris des accords avec les hôteliers à qui elles envoient les militaires bénéficiaires du billet de logement ; ces municipalités font prendre en charge par le budget communal la différence

entre le prix arrêté avec l'hôtelier et l'indemnité réglée par l'Etat en application du barème.

Pour les réquisitions d'usage d'immeubles, il en est tout autrement. Ces dernières n'étant pas des charges communales de répartition, l'administration militaire adresse directement répartition, l'administration militaire adresse directement au propriétaire l'ordre individuel de réquisition et utilise les locaux pour « loger des formations militaires, des services ou éventuellement des militaires isolés ».

Le propriétaire a droit dans ce cas, « à une indemnité représentant l'intégralité du préjudice causé », indemnité évaluée par la Commission départementale d'évaluation des réquisitions d'immeubles constituée par le Préfet, en exécution du décret du 8 mars précité.

A titre documentaire, nous donnons ci-après les prix appliqués par les barèmes pour les réquisitions de logement, cantonnement, bureaux ou service militaire :

1.) *Logement* :

Par lit d'officier et par nuit 3 frs

Par lit de sous-officier ou soldat, et par nuit . . . 1 fr.

Par place de cheval ou mulet, et par nuit, en sus

du fumier 0,15

Dans les deux premiers cas, le chauffage, l'éclairage, les frais de vidange, d'eau, ainsi que tout surcroit de dépense, sont à la charge du propriétaire et compris dans l'indemnité qui précède.

2.) *Cantonement* :

Par homme et par nuit 0,15

Par cheval ou mulet, en sus du fumier 0,05

L'éclairage, le chauffage, les frais de vidange, d'eau et d'aménagement divers sont à la charge de l'Etat.

Les barèmes de logement et cantonnement sont relatés dans l'article 33 du décret du 2 août 1877, modifié par la circulaire ministérielle du 3 mars 1915 et dans les décrets des 27 août 1931, 15 décembre 1931 et 26 mai 1939.

3.) *Local occupé par un bureau ou un service militaire* :

Pour chaque chambre à feu et par jour 1 fr.

Pour les locaux, par jour et par mètre superficiel occupé 0,05

Tous les frais d'éclairage, de chauffage, d'aménagement, de remise en état des lieux, etc... sont à la charge de l'Etat.

Pour ce troisième cas (bureau ou service militaire), il est précisé qu' « à défaut d'accord amiable ou d'acceptation des offres faites par l'autorité militaire sur les bases ci-dessus indiquées, les commissions départementales d'évaluation seront saisies, dans les conditions prévues par le règlement d'administration publique du 28 novembre 1938, ces dispositions abrogeant le paragraphe 3 de la circulaire du 3 mars 1915 relative au cantonnement des troupes ».

(Circulaire ministérielle du 3 mars 1915, — modifiée le 8 septembre 1915, le 28 octobre 1915, et le 11 mars 1940).

Carburants

215. — 2°) *aux réquisitions militaires de carburants et ingrédients* (essence, pétrole, gas oil, fuel oil, huiles, graisses, etc...)

Animaux

216. — 3°) *aux réquisitions d'animaux : chevaux, mulets, etc...*

Il s'agit ici de réquisition de la pleine propriété et non de l'usage passager de la chose.

Véhicules

217. — 4°) *aux réquisitions de véhicules* (en propriété également) automobiles, camions, remorques, etc...

Aéronefs, Navires

218. — 5°) *aux réquisitions d'aéronefs, de navires, de matériels navals.*

Ainsi qu'aux frais de navigation intérieure en cas de réquisition.

Que comprennent les barèmes.

219. — Ces barèmes fixent un prix forfaitaire de l'objet réquisitionné.

Pour certains biens, il est prévu une faculté d'augmentation ou de diminution selon les qualités spéciales propres à l'objet ; dans ce cas, le prix fixé par le barème est un prix moyen, qui est assorti d'un prix maximum et d'un prix minimum.

Autorités chargées d'appliquer les barèmes

220. — Les prix des deux premières catégories de barèmes : logement, cantonnement, carburants, ingrédients, sont appliqués directement par l'Intendant militaire ordonnateur (l'Intendant chargé des réquisitions dans le département), sans avoir à prendre l'avis d'une commission quelconque d'évaluation.

Les prix des autres catégories : animaux, véhicules, aéronefs, navires, sont interprétés et appliqués par des commissions spéciales de réquisition. Ces commissions sont chargées de procéder simultanément à la réquisition et à l'évaluation, et cette dernière qui se fait sur le champ, à la vue du bien réquisitionné, est inscrite sur le reçu des prestations fournies, en sorte que le prestataire connaît au moment même où il est procédé à la réquisition de son bien, l'évaluation qui lui en est faite par l'autorité requérante.

**B) BAREMES ETABLIS PAR LES COMMISSIONS
DEPARTEMENTALES**

221. — L'article 48 du décret du 2 août 1877, s'exprime en ces termes : « Les commissions d'évaluation établissent, pour les différents objets susceptibles d'être réquisitionnés, des tarifs qui sont arrêtés par le Ministre de la Guerre ».

Il résulte de ce texte, qui est on ne peut plus clair, que les commissions devaient établir systématiquement les tarifs à appliquer aux produits réquisitionnés.

En fait, pour des raisons d'ordre pratique procédant surtout de la mobilité continuelle des prix, et des lenteurs que l'approbation ministérielle aurait pu entraîner, ces tarifs ne furent pas toujours établis au cours de la dernière guerre.

**Les barèmes des Commissions Départementales
sont plus soumis à la Commission Centrale**

Tenant le plus grand compte de cette expérience passée, la Présidence du Conseil vient de décider, que les barèmes

établis par la Commission départementale en conformité de l'article 39 du décret du 28 novembre 1938, n'auraient plus à être soumis à la commission centrale de règlement des réquisitions, pas plus qu'à l'approbation du Ministre, sauf dérogations spéciales. (V. instruction N° 4 du 18 mars 1940, relative à l'évaluation des indemnités de réquisition par les commissions départementales, Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre, partie permanente, année 1940, page 629).

Il en résulte que ces commissions peuvent établir leurs barèmes propres, et qu'il leur sera loisible à la fois de leur faire suivre l'évolution des cours, et de les tenir constamment à jour.

Le barème s'impose-t-il au juge?

Force obligatoire des barèmes

222. — De même qu'une ardente controverse s'était engagée autour de l'établissement du critérium de la valeur en matière d'indemnité de réquisition, de même des discussions juridiques assez vives semblent vouloir prendre corps sur la force obligatoire des barèmes devant les juridictions chargées de fixer l'indemnité.

Intendance

223. — 1°) *Pour l'Intendance*, la question ne fait aucun doute : les barèmes s'imposent aux juges de même qu'ils s'imposent aux commissions de réquisition. Les décrets et arrêtés qui fixent les barèmes sont établis en exécution de textes législatifs qui leur en laissent le soin. Il y aurait donc de la part du parlement, et au profit du Ministre, une sorte de délégation du pouvoir législatif, et le barème établi dans les limites de cette délégation, c'est-à-dire dans le cadre des attributions conférées par la loi, ferait corps avec la loi elle-même et en aurait l'autorité et la force. Seul le Conseil d'Etat pourrait en prononcer l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi ; et le juge qui fixerait le montant de l'indemnité en dehors des cadres des barèmes, méconnaîtrait de ce fait la force obligatoire des dispositions législatives.

Le rôle du juge se ramènerait simplement à un pouvoir de contrôle de l'application correcte des barèmes.

Si cependant l'objet réquisitionné présentait des qualités exceptionnelles qui, pour une raison quelconque, n'auraient pu être prévues au moment de l'établissement du barème, une indemnité dépassant le prix pourrait à ce moment-là, et dans ce cas seulement, être allouée.

En un mot, le barème est une loi, et comme tel il s'impose à tous.

Prestataire

224. — 2°) *Pour le prestataire la question serait tout autre.*

Le barème, tout en conservant le caractère de loi qui ne lui est point contesté, serait une simple indication, un procédé permettant de déterminer un prix probable, et qui ne s'imposerait qu'à la commission chargée de l'appliquer, et qu'à l'autorité administrative au profit de laquelle intervient la réquisition. Le pouvoir d'appréciation du juge resterait entier et souverain au lieu de se limiter au simple rôle de contrôle que lui attribue l'Intendance.

Les arguments de droit seraient les suivants :

Les barèmes sous l'empire des anciens textes

Dans les réquisitions hippomobiles et sous l'empire des anciens textes, la faculté de se pourvoir devant les tribunaux judiciaires n'était pas prévue ; le barème s'imposait donc à tous.

Loi 1877

Loi 1906

L'article 49 de la loi du 3 juillet 1877 modifié et complété, par la loi du 27 mars 1906 et par l'article 16 de la loi de finances du 26 décembre 1914 précisait en effet que les prix des animaux requis étaient déterminés à l'avance et établis d'une manière absolue : que ces prix étaient fixés aux chiffres portés au budget de l'année, sans aucune majoration ni déduction, sauf cas particuliers pour lesquels le prix budgétaire pourrait être modifié d'un quart au maximum.

Le principe était absolu ; il trouvait son fondement dans la loi elle-même, et aucun recours n'était autorisé devant les tribunaux contre une insuffisance éventuelle de ces prix.

L'article 51 bis ajouté à la loi de 1877 par la loi du 27 mars 1906 disposait que les commissions mixtes (de réquisition), statuaient définitivement sur les réclamations ou excuses qui pouvaient être présentées par les propriétaires de chevaux, juments, mulets, et mules et voitures attelées ou non, et que réciproquement aucun recours n'était ouvert à l'administration contre leurs décisions.

Ces commissions étaient donc souveraines, elles statuaient en dernier ressort et leur pouvoir était limité à l'application pure et simple du barème.

L'article 96 du décret d'administration publique du 2 août 1877 reproduisait les mêmes principes de la souveraineté des commissions mixtes de réquisition.

L'article 98 bis ajouté au décret du 2 août 1877 par le décret du 13 novembre 1907 indique purement et simplement quelles sont les déductions à faire aux prix budgétaires applicables aux animaux de certaines séries, et les articles suivants du décret déclarent qu'après les opérations de réquisition le Maire dresse un état de paiement qui est adressé à l'Intendant. Enfin, l'article 103 qui a trait au paiement exprime que : Les intéressés sont payés par le Receveur Municipal contre la remise des bulletins de réquisition visés à l'article 99 et sur lesquels est indiqué le prix à payer suivant la catégorie et l'âge de l'animal.

Nulle part un recours judiciaire contre les décisions des commissions mixtes n'est prévu, encore moins autorisé et il ne viendrait à l'idée de quiconque de se pourvoir devant les Tribunaux en l'état de textes aussi impératifs.

Le barème s'imposait donc à tous, d'une façon absolue, puisqu'il n'était que l'application pure et simple de la loi, et que la loi ne permettait nullement la révision de ces prix par les tribunaux.

Mais, tandis que pour les réquisitions hippomobiles, les prix résultant de barèmes, étaient définitivement arrêtés par les commissions mixtes de réquisition qui procédaient simultanément à la réquisition et à son évaluation, sans recours contentieux prévu, il était procédé différemment pour les autres biens réquisitionnés, où, en l'absence de barèmes, une commission chargée d'évaluer les indemnités dues aux prestataires était nommée dans chaque département, par le Ministre de la Guerre, en exécution de l'article 24 de la loi du 3 juillet 1877.

L'article 25 du même texte précisait la procédure de cette évaluation et l'article 26 créait explicitement le recours contentieux de droit commun devant les tribunaux en cas de refus de l'allocation offerte.

La compétence du magistrat ne connaissait d'autre limite que celle du taux de la demande qui, pour le juge de paix,

était de 200 francs en dernier ressort et 1.500 francs à charge d'appel, chiffre au delà duquel le tribunal de première instance devait en connaître.

Cette procédure de recours n'était limitativement prévue que pour les évaluations faites par les commissions départementales chargées de donner leur avis sur les indemnités à offrir.

Ainsi donc sous l'empire des lois antérieures à 1938, il existe deux procédés bien différents d'évaluation et chacun d'eux obéit à sa législation propre :

1°) *Le prix est fixé par un barème* : c'est le cas des réquisitions hippomobiles. Aucun recours n'est prévu ni autorisé par la loi ; le barème qui est lui-même une loi, s'impose impérieusement au juge.

2°) *Le prix est fixé sur avis de la Commission départementale* : un recours de droit commun est prévu et autorisé devant les tribunaux civils ; le prix fixé sur avis de la commission départementale ne s'impose pas au juge.

En serait-il de même aujourd'hui, et pourrions-nous appliquer les mêmes principes à la matière ?

Les textes nouveaux n'ont-ils rien changé qui ne vienne compromettre l'économie ancienne du système ?

N'ont-ils pas autorisé ce recours contentieux contre les prix fixés par les barèmes ?

C'est ce que le prestataire va essayer de démontrer et c'est sur ce point-là, comme nous l'avons déjà dit, que les controverses vont devenir abondantes.

Première atteinte à la force obligatoire des barèmes

Loi de 1928 (automobiles)

La première atteinte apportée au principe de l'opposabilité du barème au magistrat, le prestataire va la trouver dans l'article 14 de la loi du 19 juin 1928 relative au recensement, au classement et à la réquisition des véhicules automobiles, loi remplacée par la suite par celle du 18 juin 1934 où l'article 14 de la loi de 1928, figure sous l'article 15 du nouveau texte.

Il y est précisé que : les commissions mixtes de réquisition (qu'il ne faut pas confondre avec les commissions départementales d'évaluation, appelées à fonctionner en l'absence

de barèmes), — « statuent définitivement sur les réclamations ou excuses qui pourront être présentées par les propriétaires des véhicules requis ».

C'est la reproduction textuelle de l'article 51 bis ajouté à la loi de 1877 par la loi du 27 mars 1906 et que nous avons rappelé plus haut en matière de réquisition hippo.

Mais ici le recours contentieux devant les tribunaux est prévu et autorisé, il est créé par ce texte, et c'est en cela que réside la première innovation en la matière, c'est là où le principe de l'opposabilité du barème au magistrat perd toute sa puissance.

L'article 14 de 1928, devenu l'article 15 de 1934, continue en effet, par cette disposition capitale : « Toutefois, en ce qui concerne les évaluations faites par les commissions, les propriétaires intéressés peuvent se pourvoir devant la juridiction civile, après que l'autorité militaire a définitivement ratifié la décision de la commission, et en suivant la procédure prévue par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877.

Par contre, aucun recours n'est ouvert à l'administration militaire contre la décision des commissions ».

Ce deuxième paragraphe vient éclairer le sens et la portée du premier, dans le même article, et détermine les règles de compétence des commissions mixtes de réquisition, règles qui sont les suivantes :

Les Commissions mixtes statuent :

1°) *Définitivement* :

a) sur les réclamations ou excuses qui pourront être présentées par les propriétaires des véhicules requis ;

b) vis à vis de l'administration militaire à qui aucun recours n'est ouvert contre la décision des commissions ;

2°) provisoirement, en ce qui concerne les évaluations et vis à vis des propriétaires intéressés, c'est-à-dire sous réserve de pourvoi du chef de ces derniers devant la juridiction civile.

Et quelle est cette juridiction civile ?... celle prévue par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877, celle du droit commun.

Dans quelle limite cette juridiction pourra-t-elle statuer ?... celle du droit commun également, dès l'instant où aucune restriction n'est apportée à son pouvoir.

Loi 1934

La seule limite prévue est celle de l'article 12 de la loi du 18 juin 1934 qui stipule que : « la commission mixte de réquisition des automobiles pourra déterminer un prix supérieur ou inférieur à celui qui résulte de l'application des prix de base pour les véhicules qui, de l'avis unanime de ses membres, auraient une valeur notablement supérieure ou inférieure à ce prix. Toutefois, la majoration ou la réduction ne dépassera pas le quart du prix fixé primitivement ».

Mais cette restriction, ou plus exactement cette limitation dans la modification du prix moyen du barème dans une proportion bien déterminée, celle du quart, en plus ou en moins, n'est prévue ni imposée qu'aux seules commissions mixtes de réquisition.

Si le législateur avait voulu l'étendre aux tribunaux, il n'aurait pas manqué de le préciser dans le deuxième paragraphe de l'article 15 de la loi du 18 juin 1934 qui a créé le recours contentieux, il aurait ajouté que le juge statuerait « dans les limites du barème », tandis qu'il a laissé le champ d'appréciation entièrement libre pour les Tribunaux, statuant selon les règles du droit commun, alors qu'il venait de bien délimiter la compétence des commissions mixtes de réquisition.

Deuxième atteinte à la force obligatoire des barèmes

Loi de 1938

Décret 28 novembre 1938

La seconde atteinte au principe de l'opposabilité du barème au magistrat, atteinte plus grave puisqu'elle va être incorporée à la nouvelle méthode d'évaluation légale des indemnités de réquisition, le prestataire la trouvera dans la loi du 11 juillet 1938 et dans son règlement d'administration publique du 28 novembre suivant.

Décret-loi du 20 juillet 1939

Enfin le décret-loi du 20 juillet 1939 relatif aux réquisitions hippomobiles reproduira la limitation du quart en plus ou en moins imposée aux seules commissions mixtes de réquisition, et que nous avons déjà rencontrée dans l'article 12 de

la loi du 18 juin 1934 précité, laissant par un *contrario* évident le champ libre aux tribunaux dans l'appréciation des indemnités, lorsqu'ils en sont saisis.

Comment le prestataire analyse-t-il cette seconde atteinte ?

Nous allons essayer de l'exposer :

L'article 23, § 1^{er} de la loi du 11 juillet 1938, exprime que les indemnités sont calculées en tenant compte de la perte effective que la dépossession impose au prestataire, et que le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous éléments (et non pas seulement d'après ceux exprimés par les barèmes).

L'article 39 du décret du 28 novembre 1938 prévoit que l'évaluation des indemnités peut être faite « d'après des barèmes ou tableaux établis dès le temps de paix par le ministre compétent » et que dans ce cas, « le mandatement est effectué dans le moindre délai, par l'autorité requérante, sauf réclamation du prestataire devant la juridiction de droit commun qui statuera conformément à l'article 44 ci-après ».

Et l'article 44 qui ne limite nullement les pouvoirs du juge, n'a pas entendu conférer aux magistrats le rôle de contrôleurs qu'aucun texte de loi ne leur a attribué.

Le juge « *dit* » et non pas « *contrôle* » le droit.

Ce serait donc ajouter à la pensée du législateur que de vouloir restreindre le rôle du magistrat ou de limiter son champ d'appréciation. Nous sommes ici en matière de droit commun et non d'exception ; il s'agit de fixer une indemnité, la souveraineté du juge a toujours été totale dans ce domaine, elle ne saurait ici connaître d'autre atteinte que celle fixée par l'arrêt de Cassation précité du 6 mars 1917, qui fixe le cadre du pouvoir du magistrat en matière de réquisition. Ce dernier doit faire état de tous éléments d'appréciation ainsi que le précise l'article 23, § 2 de la loi du 11 juillet 1938 précité.

D'ailleurs, chaque fois que le législateur a voulu faire œuvre de limitation de compétence dans quelque domaine que ce soit, il l'a précisé d'une façon suffisamment péremptoire pour en éviter l'équivoque.

Mais cependant, répondra-t-on, le barème est en quelque sorte une loi, c'est une disposition qui fait corps avec elle, et qui, à ce titre, s'impose à tous.

Le prestataire répliquera, comme il l'a d'ailleurs fait tout à l'heure, que c'est cette même loi qui, d'un côté fixe les prix, à titre indicatif, et de l'autre ouvre un recours de droit commun contre ces prix dans le cas où ils pourraient apparaître insuffisants. C'est donc le législateur qui va lui-même à l'encontre du barème, et le recours qu'il a créé ne saurait se concevoir en dehors de cette interprétation.

Que deviendrait notamment ce recours s'il ne visait que l'application correcte du texte, lorsque la commission a alloué le maximum du barème et que le prestataire demande une somme supérieure à ce maximum ?

Si le barème liait le juge, le recours ici serait irrecevable, et cependant il est bien prévu et autorisé par la loi elle-même.

Les produits taxés

Un autre argument tiré des textes est le suivant :

L'article 38 du décret du 28 novembre 1938 précise que lorsque l'indemnité porte sur des objets ou produits *taxés* ou faisant l'objet d'un contingentement avec prix de cession fixé par l'administration, l'indemnité allouée ne peut, en aucun cas, être supérieure au prix de la taxe ou au prix de cession.

Ici ces prix s'imposent au juge parce qu'ils sont taxés. Aucun recours contentieux n'est d'ailleurs ouvert dans ce cas et la personne qui vendrait un bien à un prix supérieur à la taxe serait passible des peines prévues en la matière.

Par un *a contrario*, les indemnités de réquisition fixées par des barèmes ne frappant pas des objets ou produits taxés, peuvent dépasser le montant du barème.

Il faudrait voir là précisément une exception qui viendrait limiter les pouvoirs d'appréciation des magistrats, exception en dehors de laquelle les juges sont libres et souverains et pour l'application de laquelle ils sont eux-mêmes appelés à statuer d'une façon répressive.

Décret-loi du 1er septembre 1939

Une seconde exception qui vient renforcer la thèse des prestataires, toujours par l'argument *a contrario*, est celle de l'article 8 du décret-loi du 1er septembre 1939 (J. O. du 2 sep-

tembre 1939) qui précise qu'en matière de réquisition portant sur des produits, denrées, substances ou objets ayant trait au ravitaillement général de la nation en temps de guerre l'indemnité allouée, soit par l'autorité administrative, soit par les tribunaux, ne pourra être supérieure au prix résultant des tarifs d'achat arrêtés par le Ministre de l'Agriculture, chargé du ravitaillement général.

Décret du 29 Novembre 1939

Enfin l'article premier du décret du 29 novembre 1939 précise que les réclamations contre la fixation des indemnités fixées par les barèmes sont soumises aux mêmes règles de forme, de délais, de procédure et de compétence que celles qui concernent les indemnités fixées sur la proposition de la commission départementale d'évaluation, indemnités contre l'insuffisance desquelles un recours est ouvert dans les conditions du droit commun toujours aux termes du même article (art. 1^{er}, § 1^{er}, décret 29 novembre 1939).

Ainsi donc, selon la thèse des prestataires, les textes, la logique et les traditions viendraient consacrer le principe de l'opposabilité du barème au magistrat.

Qu'est l'exacte vérité ?

225. — De quel côté se trouve l'exacte vérité ?... tous les éléments sont convaincants, ceux de l'Intendance peut-être moins cependant que ceux des particuliers.

C'est sur cette interprétation que se livreront les nouvelles joutes juridiques jusqu'à ce qu'une jurisprudence plus précise et plus péremptoire que celle que nous connaissons en ce moment et qui fera autorité, viendra déterminer le sens de l'orientation à suivre et « dira enfin le droit » que les magistrats n'auront plus qu'à appliquer.

La jurisprudence antérieure avait bien campé le problème devant le juge, mais la loi de 1938 est venue en modifier trop profondément l'économie.

Il faut donc recommencer.

II. — LES PRIX TAXES

226. — A côté des barèmes nous trouvons un second mode d'évaluation qui s'applique aux indemnités de réquisi-

tion : celui des prix taxés. Ces prix ne sont pas établis spécialement en vue des réquisitions ; ils s'appliquent dans tous les domaines, sur le marché, chez le commerçant, devant les tribunaux ; ils sont des *prix-limites supérieurs* que les indemnités de réquisition ne sauraient dépasser.

Le principe de l'établissement de ces prix puise son fondement dans les articles 45 et 46 de la loi du 11 juillet 1938 qui sont relatifs à l'organisation économique en temps de guerre.

Il y est prescrit qu'un ministre est désigné dès le temps de paix, comme responsable des mesures à prendre en vue de la production et de la réunion de chaque ressource, pour devenir à la mobilisation, le fournisseur de tous les ministères utilisateurs.

Ravitaillement général

227. — Nous trouvons dans cet ordre d'idées, notamment :

— *les tarifs d'achat du Service du Ravitaillement général* arrêtés par le Ministre de l'Agriculture (article 8 du décret-loi du 1^{er} septembre 1939 organisant le ravitaillement général de la nation en temps de guerre. (J. O. du 2 septembre 1939).

Transports routiers

228. — *les tarifs de transports routiers*, arrêtés par le Ministre des Travaux publics et des transports ;

Bois

229. — *les tarifs d'achat de bois de guerre*, arrêtés par le Ministre de l'Agriculture (article 8 du décret-loi du 10 novembre 1939 sur l'approvisionnement en bois pendant la guerre).

D'autres textes prévoient encore une réglementation tarifaire :

Réglementation des prix

230. — le décret-loi du 9 septembre 1939 portant *réglementation des prix en temps de guerre* (J. O. des 16 et 17 septembre) ; décret-loi du 30 janvier 1940 (J. O. des 31 janvier et 14 février),

contrôle des prix

231. — décret-loi du 29 février 1940 relatif au *contrôle des prix* (J. O. des 1er mars et 12 mars).

assement

232. — L'examen de ces textes permet d'établir le classement suivant des objets soumis à taxation pendant la guerre et dont le prix s'imposera au magistrat lorsqu'il s'appliquera à un produit réquisitionné :

A) *Produits achetés par le service du ravitaillement général* (articles 45 et 46 de la loi du 11 juillet 1938 précités) ou par le service militaire des bois de guerre.

Le prix d'achat en est fixé par le Ministre de l'Agriculture.

B) *Produits dont les majorations du prix de gros* depuis le 1er septembre 1939 doivent être *autorisées* par le *Ministre responsable* après avis du Comité interministériel des prix.

C) *Produits ne pouvant faire l'objet d'une majoration* par rapport à leur montant au 1er septembre 1939 sans l'autorisation préalable du Comité national ou des Comités départementaux de surveillance des prix.

III. — L'EVALUATION DIRECTE

233. — Tout ce qui n'est pas prévu par un barème ou par une taxe, doit faire l'objet d'une évaluation directe par les soins d'une commission départementale ou spéciale d'évaluation, et l'on peut dire que ces commissions ne sont appelées à intervenir que dans ces cas seulement.

Elles donnent simplement leur avis, n'ayant aucun pouvoir de décision, mais si l'autorité requérante, à qui il appartient exclusivement d'arrêter le prix définitif, s'écarte de cet avis, elle doit indiquer les motifs de sa décision dans un rapport qui sera adressé à l'autorité supérieure (article 44 du décret du 28 novembre 1938).

directives que doivent suivre les Commissions d'évaluation

Est-ce à dire que les commissions sont souveraines dans l'établissement de ces évaluations ? peuvent-elles s'arrêter à

tel ou tel chiffre qui leur paraîtrait plus conforme à la réalité des choses, plus adéquat à la valeur de l'objet réquisitionné ?

En temps normal, la réponse par l'affirmative eût été la seule qui puisse être faite en la matière ; si l'on consulte une commission, c'est pour avoir un avis librement exprimé.

En temps de guerre, il en va tout autrement ; les cours sont faussés par les tentatives de spéculation, d'accaparement, par la raréfaction des produits, le contingentement, par le stockage personnel procédant de la crainte de manquer de tout, enfin par bon nombre de facteurs dont les prix sont tributaires et dont certains ont une origine immorale. Il convenait donc d'endiguer la hausse inévitable et factice des prix et le seul moyen était la réglementation des prix en temps de guerre, réglementation à laquelle les pouvoirs publics ont eu recours dans l'intérêt supérieur des particuliers et de l'Etat.

On peut donc dire que l'évaluation est presque entièrement dominée par cette réglementation.

Les commissions appelées à donner leur avis, sont liées par les cadres de cette réglementation à laquelle elles doivent se conformer ; elles ne peuvent en conséquence :

1°) dépasser les limites imposées aux majorations appliquées, depuis le 1er septembre 1939, aux prix pratiqués par la production, le commerce ou l'industrie.

2°) fixer les indemnités de réquisition à des prix supérieurs aux prix-limites d'achats amiables établis pour certaines catégories de produits.

Dans ces deux cas, la Présidence du Conseil estime que les commissions d'évaluation ont à considérer qu'elles se trouvent en présence de véritables prix taxés entraînant l'application de l'article 38 du décret du 28 novembre 1938.

Ces commissions doivent établir soigneusement le groupe de prestataires auquel s'applique le prix taxé : producteurs, grossistes, détaillants ; et adapter les prix à ces groupes.

Les prix-limites

Les prix-limites indiqués, dit le ministre, s'appliquent à des cas bien déterminés qui peuvent être différents des cas sur lesquels portent les évaluations d'indemnités de réquisition ; c'est ainsi que, très souvent, le prix taxé sera un prix de gros ;

pour déterminer le prix-limite de détail correspondant, la Commission d'évaluation apportera la correction correspondante ; elle supposera que la valeur d'achat par le détaillant, de l'objet réquisitionné est égale au prix de gros taxé.

taxes à la production et d'armement

234. — La commission devra également vérifier si les taxes à la production et d'armement y sont ou non incorporées et ne pas perdre de vue que l'indemnité de réquisition doit comprendre le montant de ces deux taxes « chaque fois que la réquisition touche des prestataires astreints à les acquitter ». La valeur de ces prestations entre dans le chiffre d'affaires des prestataires.

A noter que ces deux taxes : à la production et d'armement ne sont dues d'après l'interprétation du ministre des Finances, que :

1°) par les commerçants et industriels ;

2°) pour les marchandises faisant l'objet de leur commerce ou de leur industrie.

« Lorsque les fournitures sont faites par de simples particuliers n'ayant pas qualité de commerçant ou d'industriel, ou lorsqu'elles portent sur des matériels non achetés en vue de la vente, les taxes dont il s'agit ne sont pas applicables et par suite, leur montant ne doit pas être compris dans les indemnités de réquisition ».

Enfin, écrit le ministre, les indemnités de réquisition doivent comporter une juste quote-part des frais généraux normalement supportés par les prestataires : on ne peut obliger ces derniers à répartir sur leurs seules ventes amiables l'ensemble de leurs frais généraux ; sauf à contrôler strictement la quotité imputée aux prestations requises. e

Si les prix taxés par les Ministères responsables, ou arrêtés par le Ministre de l'Agriculture pour les achats de ses services ou réglementés par les Comités de surveillance des prix, comportaient une part de bénéfice au profit des prestataires, les commissions d'évaluation devraient procéder à son abatement.

EVALUATIONS POUR LESQUELLES LES COMMISSIONS ONT UNE LIBRE FACULTE D'APPRECIATION

235. — Ce sont celles relatives aux biens qui échappent à la réglementation générale des prix. Elles s'appliquent aux biens réquisitionnés, dont les indemnités ne sont prévues ni par des barèmes, ni par une taxation quelconque.

On peut trouver dans cet ordre d'idée, dit le Ministre :

1°) *les biens usagés* vendus normalement à titre d'occasion par les commerçants ou requis chez les particuliers qui n'en font pas le commerce ;

2°) *certaines produits agricoles* échappant à la réglementation directe des prix quand ils sont vendus par les producteurs eux-mêmes (article 2 du décret-loi du 9 septembre 1939).

Biens usagés

236. — *Pour les premiers (biens usagés)*, les commissions départementales apprécieront la valeur de réquisition d'après tous éléments.

Ceux de peu de valeur auront pour base d'évaluation la valeur de réquisition de l'objet neuf à qui l'on appliquera un coefficient de vétusté ou d'amortissement.

Ceux au contraire, d'une certaine valeur feront l'objet de la part des Commissions, de recherches tendant à établir le prix de revient de l'objet, compte tenu de tous frais généraux, le cas échéant, et de tous amortissements.

Produits agricoles

237. — *Pour les seconds, (produits agricoles)* : il peut arriver que ces produits fassent l'objet d'un tarif d'achat à caisse ouverte par le Service du Ravitaillement Général ; ce tarif constituerait dans ce cas le prix-limite qui servirait de base d'évaluation pour la réquisition.

A défaut de tarif d'achat, les commissions départementales, pour établir la valeur de réquisition, consulteront les prix courant pratiqués à l'époque de la réquisition.

IV- Les prestations de services

238. — 1°) *Services personnels*. Ces prestations font l'objet des articles 14 et 15 de la loi du 11 juillet 1938 relatifs à l'emploi des personnes et des ressources, et « n'ouvrent droit à aucune indemnité autre qu'un traitement ou salaire » ; elles s'analysent donc très simplement en heures de travail à rémunérer, et leur évaluation comprend le salaire correspondant au temps de travail augmenté le cas échéant des charges sociales imposées par la loi.

laire

Comment est fixé ce salaire : sur la base des bordereaux des salaires normaux et courants appliqués par les administrations publiques, nous dit l'article 15 de la loi précitée. A défaut de bordereaux, il y aurait lieu de se conformer aux conventions collectives de travail.

arges sociales

Que comprendront les charges sociales :

- la contribution patronale aux assurances sociales,
- la contribution aux allocations familiales,
- la quote-part de congé payé,
- la taxe d'apprentissage.

ansports

239. — 2°) *Prestations de transports* :

Des tarifs de transports routiers ont été établis par le Ministère responsable (Travaux publics et transports), et pourront être communiqués aux commissions d'évaluation par les services départementaux des Routes et Transports Routiers.

Travaux

240. — 3°) *Prestations de travaux* :

L'exécution d'un travail requis, dit le Ministre, peut s'analyser en :

- prestation de services personnels,
- fourniture de matériaux,
- location d'outillage,
- frais généraux d'entreprise.

Ici les difficultés d'appréciation en vue de l'évaluation sont plus sérieuses ; il s'agira la plupart du temps de cas d'espèces.

Les Commissions départementales évalueront plus facilement les prestations en se référant aux séries de prix des services du Génie ou des Ponts et Chaussées, séries mises à jour, compte tenu des résultats des derniers marchés passés avant l'époque de la réquisition et en faisant abattement ou bénéfice que ces prix de série peuvent comporter.

Pour les travaux peu importants, exécutés généralement par des artisans, dit encore le Ministre, les Commissions départementales, au lieu de consulter les séries de prix officielles, pourront se référer aux tarifs appliqués par les entreprises artisanales à la date du 1er septembre 1939 majorés le cas échéant, dans la limite autorisée par le Comité départemental de surveillance des prix (article premier du décret-loi du 9 septembre 1939 modifié par le décret-loi du 29 février 1940).

Conclusion

241. — Telles sont, à peu de chose près, les règles adoptées par la Commission Centrale de Règlement des Réquisitions en matière d'évaluation d'indemnités de biens meubles et de services, règles portées à la connaissance des Commissions départementales à la date du 18 mars 1940 par l'instruction n° 4 publiée au Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre, partie permanente, page 629, année 1940.

Une telle précision dans les méthodes d'évaluation ne manquera pas de donner les apaisements nécessaires aux prestataires dont les droits, désormais préalablement établis et connus n'auront plus besoin d'être revendiqués devant les prétoires de justice.

Il faut rendre un juste hommage à la Commission Centrale d'avoir adopté des règles aussi nécessaires et aussi claires dans une matière si complexe, où la difficulté semblait de prime abord devoir l'emporter.

On peut en conclure que le problème a été dans la mesure du possible et pour la grande majorité des cas, résolu avec toute l'élégance désirable.

V- Indemnités de réquisitions "d usage": d'immeubles d'établissements industriels, commerciaux

242. — Nous diviserons notre étude en trois parties :

I. Immeubles ordinaires ; Maisons, villas, etc...

II. Immeubles affectés à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale,

III. Etablissements industriels ou commerciaux dont l'Etat assure l'exploitation par ses propres moyens.

Nous nous bornerons à reproduire ensuite pour chacune d'entre elles la législation qui lui est propre et qui précisera les modes d'évaluation des indemnités de réquisition à allouer à chaque prestataire selon le cas d'espèce dans lequel il se trouve.

Tout commentaire serait ici superflu car la véritable valeur sera mise en relief par l'expertise à laquelle il sera, dans la majorité des cas, procédé à la lueur des directives qui vont suivre.

I. IMMEUBLES ORDINAIRES (indemnité de privation de jouissance).

Maisons d'habitation - Villas.

243. — Nous entendons par immeubles ordinaires ceux qui ne sont l'objet d'aucune exploitation commerciale ou industrielle : maisons d'habitation, villas, etc...

La matière est régie par l'article 37 bis, ajouté au décret du 28 novembre 1938 par l'article 4 du décret du 8 mars 1940.

Le prestataire a droit :

1°) à une indemnité de privation de jouissance ;

2°) éventuellement à des indemnités complémentaires.

Privation de jouissance

1°) *Indemnité de privation de jouissance.*

244. — Cette indemnité, dit le texte, est fixée d'après la valeur locative à moins qu'il ne résulte des conditions d'utilisation habituelle des lieux au cours des années ayant précédé la mobilisation, que le préjudice subi n'atteint pas le montant de la dite valeur.

Comment cette valeur locative sera-t-elle déterminée ?

D'après tous éléments, dit l'article 37 bis, en tenant compte notamment de l'état d'entretien et de vétusté, du caractère saisonnier des locations, et, le cas échéant, des dispositions législatives limitant la hausse des loyers.

Maximum de cette indemnité :

L'indemnité ne pourra dépasser les prix moyens résultant des locations d'immeubles comparables par leur nature, leur situation et leur état d'entretien et de vétusté obtenus au cours des cinq années ayant précédé la mobilisation et constatés soit dans des actes ayant date certaine, soit dans des déclarations régulièrement déposées auprès des administrations fiscales.

Indemnité pour mobilier.

L'indemnité tien compte, s'il y a lieu, de la valeur de la location du mobilier compris dans la réquisition.

Indemnités complémentaires

2°) *Indemnités complémentaires.*

245. — Des indemnités complémentaires peuvent être allouées au prestataire, sur justifications de dépenses effectives, en remboursement des charges et impôts incombant aux locataires et supportés par par lui pendant la période d'occupation, ainsi que, le cas échéant, des frais résultant de l'obligation qui lui aurait été imposée de dégarnir les lieux requis (frais de déménagement notamment).

Point de départ

Date à partir de laquelle est due l'indemnité.

Il peut s'écouler un certain temps entre le jour où le propriétaire reçoit l'ordre de réquisition, et le jour où l'au-

torité requérante prend effectivement possession des locaux.

L'armée peut avoir eu un besoin en perspective, besoin qui ne s'est manifesté ensuite que plus tard, en raison des événements qui ne se sont point déroulés en conformité des prévisions envisagées.

L'indemnité de privation de jouissance, nous dit l'article 37 bis, *in fine*, n'est due qu'à compter de l'occupation effective seulement.

Si le prestataire a subi un préjudice direct, par le fait du délai qui s'est écoulé entre les deux dates qui précèdent, il est indemnisé de ce préjudice ; encore lui appartient-il d'en faire la preuve.

II. — IMMEUBLES AFFECTES A L'EXERCICE D'UNE PROFESSION INDUSTRIELLE OU COMMERCIALE

Immeubles industriels ou commerciaux

246. — La matière est traitée par l'article 37 ter, ajouté au décret du 28 novembre 1938 par l'article 4 du décret du 8 mars 1940.

Le prestataire a droit :

Privation de jouissance

1°) à une indemnité de privation de jouissance, tout comme pour les immeubles ordinaires, ce qui correspond au loyer propre de l'immeuble, à la location des murs.

Indemnités complémentaires

2°) à une indemnité complémentaire représentant la perte effective que le prestataire justifierait avoir subie par suite de l'empêchement où il se trouverait de continuer à exercer sa profession dans les lieux réquisitionnés.

Il faudrait donc qu'il y ait empêchement de continuer à exercer la profession dans les locaux pour pouvoir prétendre à cette dernière indemnité.

247. — Pour le calcul de cette indemnité complémentaire, le décret envisage deux hypothèses ;

Avec transfert de siège

A) *Le transfert du siège de la profession est reconnu possible.*

Dans ce cas l'indemnité ne peut dépasser le montant des dépenses strictement nécessaires pour réaliser ce transfert.

Ces dépenses consisteront donc en principe, en frais de déménagement et de réaménagement ; autrement dit l'exploitation continuera à fonctionner tout comme par le passé, et seuls les frais faits pour y parvenir seront remboursés à titre d'indemnité complémentaire, le prestataire ne subissant aucune sorte de préjudice.

Sans transfert de siège

B) *Le transfert du siège de la profession n'est pas reconnu possible :*

Ici le prestataire subira un préjudice certain qu'il conviendra de réparer. Mais ce préjudice ne sera que de la perte éprouvée : le *damnum emergens*. Il ne saurait être question de lui rembourser le gain qu'aurait pu lui procurer le fonctionnement régulier et normal de l'entreprise ; le *lucrum cessans* est banni des lois sur les réquisitions, ainsi que nous l'avons bien des fois expliqué au cours de notre étude.

Eléments du préjudice

Comment ce préjudice sera-t-il déterminé ?

L'indemnité, nous dit le décret, ne pourra dépasser le montant de la perte effectivement causée par l'arrêt total ou partiel de l'exploitation, résultant directement de l'occupation des lieux réquisitionnés.

Pour l'évaluation de cette perte, il est fait abstraction des avantages qu'auraient pu procurer au prestataire les circonstances imputables à l'état de guerre.

Maximum de l'indemnité

Cette indemnité, ajoutée à l'indemnité de privation de jouissance, ne peut pas porter la rémunération du prestataire à une somme excédant celle qui résulterait de l'application des dispositions du décret du 1er septembre 1939 pour

le cas de prise de possession totale ou partielle de son exploitation.

Le texte auquel il est fait ici allusion est l'article 24 de la loi du 11 juillet 1938, modifié par l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939, et auquel renvoie l'article 37 quater ajouté au décret du 28 novembre 1938 par l'article 4 in fine du décret du 8 mars 1940.

En deux mots, l'indemnité allouée si le transfert du siège de la profession n'est pas reconnu possible, ne pourra être supérieure à celle qui serait allouée si l'Etat réquisitionnait l'établissement en totalité ou en partie et en assurerait l'exploitation par ses propres moyens. Voilà ce que l'article 37 ter in fine a voulu dire au travers d'un singulier dédale de textes dans lequel on ne peut guère s'aventurer qu'armé de temps et de patience.

Quelle est donc cette indemnité ?... l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939 nous en indique les éléments, qui font partie du troisième chapitre de notre étude, et que nous allons examiner sur le champ.

III. — ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX DONT L'ETAT ASSURE L'EXPLOITATION PAR SES PROPRES MOYENS

Etablissements industriels et commerciaux exploités par l'Etat

248. — Ici l'Etat devient soit un industriel, soit un commerçant, il réquisitionne un établissement et l'exploite lui-même ; il y a donc dépossession non seulement de l'immeuble, mais encore des moyens par lesquels le prestataire déployait son activité dans les lieux réquisitionnés. Il ne pourra plus produire dans les locaux faisant l'objet de la mesure prise, l'Etat s'étant en quelque sorte substitué à lui.

Le texte qui prévoit ce genre de réquisition est celui que nous venons de rappeler dans le chapitre précédent à qui il s'applique ; nous en trouverons la véritable substance dans l'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1939 modifiant la loi sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, et dont nous reproduirons ci-après la substance :

Eléments corporels

L'indemnité de réquisition, dit le texte, est déterminée *prorata temporis* en partant de la valeur, au jour de la prise de possession, des éléments *corporels* de l'actif réquisitionné, telle qu'elle est établie par l'inventaire et, s'il y a lieu, l'expertise prévue ci-après.

Eléments incorporels (fonds de commerce)

On ne considère donc que la valeur des éléments corporels, sans se soucier des éléments incorporels dont la valeur peut être parfois très supérieure et qui peuvent subir un préjudice considérable ; ce serait le cas notamment d'un fonds de commerce d'hôtel réquisitionné, dont la clientèle se fixerait désormais dans un établissement concurrent à qui elle resterait définitivement attachée.

En dehors du manque à gagner, le fonds de commerce subirait lui-même dans ses éléments incorporels, une perte sèche qui se traduirait par une diminution sensible de la valeur marchande du fonds. (Voir *infra* N° 253).

Et le texte précise encore que cette valeur des éléments corporels est considérée telle qu'elle est établie par l'inventaire et, s'il y a lieu, l'expertise.

Ici se posera la question de la réévaluation des bilans pour les industriels qui ont négligé de mettre en harmonie la valeur de leurs éléments corporels avec celle de la monnaie à plusieurs reprises dévaluée.

Eléments de l'indemnité :

249. — L'indemnité comprend deux éléments : un intérêt et un amortissement.

Intérêt

1°) *Un intérêt* : calculé, dit l'article 2, sur la valeur des éléments corporels de l'actif au taux des avances sur titre de la Banque de France, augmenté d'un point. Il est augmenté en outre, le cas échéant, de manière à couvrir les charges d'intérêt des dettes de l'entreprise qui seraient reconnues spécifiquement afférentes aux éléments d'actif qui font l'objet de la réquisition.

Dans le cas où les charges de cette dette comprendraient un amortissement, la valeur de l'actif serait périodiquement diminué du montant de cet amortissement.

L'indemnité comprendra donc l'intérêt du capital représentant la valeur des éléments corporels de l'actif ; il s'y ajoutera l'intérêt des dettes de l'entreprise afférentes à ces éléments corporels réquisitionnés.

2°) *Un amortissement.*

Amortissement

C'est, d'après l'article 2, l'amortissement industriel normal des différents éléments de l'actif.

Le paiement de cet amortissement sera reporté à la fin de la réquisition.

L'intérêt ne pourra être, en aucun cas, supérieur à la moyenne des bénéfices nets retenus par le Contrôleur des Contributions Directes pour l'établissement de l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux au titre des trois derniers exercices.

On ne devra pas tenir compte dans cet établissement, des reports éventuels de déficit, ce qui viendrait évidemment fausser le montant des bénéfices nets retenus, ceci au grand préjudice des prestataires.

L'amortissement ne devra pas être supérieur au taux admis, au cours des mêmes exercices, pour la détermination des bases de l'impôt cédulaire sus-indiqué.

Réquisition partielle :

250. — L'indemnité est calculée suivant les mêmes principes, dit la loi, en appliquant aux éléments de l'indemnité un pourcentage correspondant à la partie de l'entreprise qui a été requise.

Si la prise de possession partielle entraîne l'arrêt de l'entreprise, l'indemnité est calculée comme si l'établissement tout entier était soumis à la réquisition.

Fin de réquisition.

Dédommagement

251. — De même qu'il est procédé, avant toute prise de possession, à un inventaire descriptif et estimatif des locaux,

du matériel, des approvisionnements, et des stocks, de même à la fin de la réquisition l'article 2 prévoit qu'il sera procédé à la reconnaissance et à l'évaluation :

- 1°) des dégradations,
- 2°) de l'usure anormale,
- 3°) de la destruction,
- 4°) de l'amélioration,
- 5°) du rajeunissement des bâtiments et de l'outillage.

Une indemnité correspondante, poursuit l'article 2, sera fixée par les soins d'une commission spéciale d'évaluation; au montant de la différence existant entre :

1.) La valeur des éléments d'actif réquisitionnés diminués du montant des amortissements industriels normaux depuis le jour de la prise de possession, et,

2.) la valeur effective des éléments restitués au propriétaire au moment de la cessation de la réquisition.

On fait donc la différence entre la valeur avant et la valeur après.

Si la valeur des éléments restitués est inférieure à la valeur comptable des éléments réquisitionnés, le propriétaire recevra une indemnité compensatrice en sus des amortissements réservés.

Dans le cas contraire, le propriétaire sera redevable envers l'Etat d'une indemnité dont le montant sera d'abord déduit des amortissements réservés et devra pour le surplus, être versé à l'Etat.

Des décrets, qui ne sont encore pas intervenus à ce jour, doivent préciser, en tant que de besoin, le mode de détermination de la valeur des éléments de l'actif des entreprises et des taux d'amortissement, ainsi que les bases d'évaluation de la valeur des matériels.

Nous les ajouterons en appendice s'ils paraissent avant la publication de notre ouvrage.

252. — Voilà les grandes lignes, fidèlement reproduites, de la fixation de l'indemnité due pour réquisition d'établissements industriels et commerciaux, dont l'Etat assure l'exploitation par ses propres moyens.

Ainsi que l'on pourra s'en rendre compte, cette valeur sera dans la plus grande partie des cas, déterminée par une

expertise qui devra s'inspirer des directives qui précèdent, mais où les éléments de fait pèseront d'un poids très lourd dans la balance de l'évaluation.

résumé

253. — En résumé, l'article 2 du décret du 1er septembre 1939, le seul qui traite la matière, ne prévoit que trois espèces d'indemnités :

1.) *un intérêt* calculé sur la valeur des éléments corporels.

2.) *un amortissement industriel*,

3.) *un dédommagement* pour les dégradations, l'usure anormale, la destruction ou au contraire une indemnité à payer à l'Etat par le prestataire pour l'amélioration ou le rajeunissement des bâtiments et de l'outillage.

fonds de commerce

Comme nous le disions tout à l'heure, l'indemnité pour les éléments incorporels n'est pas envisagée, et cependant ces éléments peuvent subir un préjudice, tout comme les autres.

De nombreux conflits ne manqueront point de s'élever de ce chef, surtout en matière de fonds de commerce où ces éléments sont dominants : clientèle, bail qui aura couru, achalandage, matériel non utilisé et qui aura souffert, outillage hôtelier, etc...

Les prestataires demanderont un intérêt calculé sur la valeur des éléments incorporels, intérêt qu'ils seront eux-mêmes peut-être tenus de continuer à payer à leurs précédents vendeurs dans les cessions à tempérament qui sont les plus courantes de nos jours, ou bien encore intérêt qui sera la juste rémunération du capital qu'ils y auront investi. Ils demanderont également une indemnité basée sur la perte de valeur vénale du fonds, perte qui ne pourra s'évaluer qu'en fin de réquisition, à supposer encore que les prestataires puissent rapporter la preuve que la désaffection de la clientèle a revêtu un caractère définitif ou du moins d'une durée assez longue pour être devenue préjudiciable à la valeur de ce fonds, et que cette désaffection est imputable au fait même de

la réquisition et non aux perturbations générales de la guerre, preuve sous le fardeau de laquelle ils fléchiront bien souvent.

La question n'a d'ailleurs jamais été tranchée par les textes, l'article 2 qui précède, semble avoir un caractère impératif et, limitant les éléments de l'indemnité à ceux précédemment indiqués : intérêt des éléments purement corporels, amortissement industriel, réparations, il paraît avoir du même coup, éliminé définitivement les éléments incorporels.

La jurisprudence à venir se chargera peut-être d'éclairer cette interprétation d'une lueur toute nouvelle et que nous souhaitons prochaine.

VI- Indemnités de réquisition "d'usage" des immeubles appartenant à des collectivités publiques

254. — L'autorité requérante peut avoir besoin, pour ses multiples usages, de réquisitionner non seulement des immeubles privés appartenant à de simples particuliers ou sociétés, mais encore des immeubles appartenant à des collectivités publiques : département, commune.

Les bases et les modalités d'évaluation des indemnités de réquisition d'usage ne seront pas toujours les mêmes ; elles varieront suivant le cas, et, tandis que les règles d'évaluation pour les immeubles particuliers se trouvent exclusivement fixées par la loi du 11 juillet 1938 et les décrets postérieurs que nous avons relatés, le statut des immeubles des collectivités publiques, tout en procédant des mêmes textes, vient en outre d'être complété par l'instruction n° 5 de la Commission centrale de règlement des réquisitions, du 20 mai 1940, reproduite au Journal Officiel du 29 mai suivant.

Nous allons donner les grandes lignes de cette nouvelle instruction, qui comprend trois parties :

- A) Principe.
- B) Bases d'évaluation des indemnités.
- C) Modalités de règlement.

A) Principe :

Caractère de la jouissance

255. — 1°) La jouissance que tire d'un immeuble une collectivité publique n'a généralement pas le même caractère que celle qu'en tirerait un particulier.

En effet, alors qu'un particulier cherche avant tout à obtenir un revenu lucratif de son immeuble, négligeant dans la majorité des cas les buts poursuivis par les occupants, à condition toutefois que ces buts soient conformes à l'ordre public et à la loi morale, la collectivité publique au contraire, affecte ses immeubles à des buts d'intérêt général qu'elle tient à cœur de satisfaire, au risque même de n'en recevoir aucun dédommagement.

D'où première conséquence : la perte de jouissance ne saurait être indemnisée suivant les mêmes règles.

Procédure

256. — 2°) La procédure de règlement qui a été organisée spécialement pour sauvegarder les intérêts particuliers, n'a plus ce même caractère lorsqu'il s'agit de veiller aux droits d'une collectivité publique.

La composition des commissions d'évaluation notamment ne saurait être la même ; les particuliers n'ont pas à y être représentés. La difficulté est administrative, si l'on peut dire, et doit se régler sur d'autres données.

Le conflit se déroulera entre services publics, et si certains principes privés lui sont applicables, il en est bien d'autres qui ne le sont point.

Ces principes posés, examinons maintenant les bases d'évaluation arrêtées par la Commission Centrale.

B) Bases d'évaluation des indemnités :

257. — Le principe suivant lequel il est tenu compte uniquement de la perte effective que la dépossession impose au prestataire, demeure applicable, dit l'instruction.

« Perte effective »

Mais la difficulté résidera dans la recherche de ce que l'on peut appeler la « perte effective », lorsque cette perte incombe précisément à une collectivité.

C'est ainsi que le seul fait de l'occupation ne constituera pas nécessairement et obligatoirement une « perte effective ». Le local pouvait être en effet, inoccupé ou désaffecté bien avant la réquisition, et le fait de la prise de possession militaire ou civile ne viendrait en rien changer cet état de choses non préjudiciable à la collectivité publique.

258. — Il faudra d'autres éléments de perte effective pour obtenir une indemnité et ces éléments seront exclusivement :

1°) Suppression de revenus entraînés par l'occupation ;
2°) Dépenses supplémentaires et inévitables imposées à la collectivité et qui sont la conséquence directe de l'occupation ;

3°) Nécessité, en fin d'occupation, de remettre les lieux en état et de réparer les dégâts causés par l'occupant.

Aucune indemnité ne sera donc due si les éléments de préjudice limitativement énumérés ci-dessus ne se trouvent exister.

4°) Quand la collectivité supportera des charges d'emprunt afférentes à un immeuble requis, l'autorité requérante ne devra assumer le remboursement de ces charges que dans la mesure où les revenus spécialement affectés à cette dette auront été réduits ou supprimés par le fait de la réquisition.

5°) Les seules suppressions de ressources qui pourront donner lieu à indemnité seront celles qui résulteront de la réquisition et non celles qui pourront se produire du fait général de la guerre.

Et l'instruction cite notamment comme exemple le cas de salles de fêtes et spectacles rendues le plus souvent improductives pendant la guerre du fait de la suppression des manifestations auxquelles elles étaient destinées.

Leur réquisition, lorsqu'il en est ainsi, n'impose aucune perte et ne peut ouvrir aucun droit à indemnité.

Il en serait tout autrement en matière d'immeuble privé où la réquisition, même à l'encontre d'un local vide ou désaffecté, serait génératrice d'indemnité dans les conditions précédemment étudiées.

259. — Les éléments d'évaluation étant ainsi connus et déterminés, l'instruction N° 5 précitée en fait application en distinguant les immeubles productifs et les immeubles non productifs de revenus : nous allons en relater la substance :

1.) *Immeubles productifs de revenus*

ture de l'occupation

260. — a) Les immeubles requis font l'objet :
de locations,
d'affermages,
de concessions.

La réquisition s'adresse directement au locataire, fermier ou concessionnaire, et c'est à lui que les indemnités sont allouées, suivant les règles du droit commun.

b) Les immeubles requis sont affectés :

Affectation

— à *des services publics* présentant ou non un caractère industriel ou commercial et exploités en régie (distribution d'eau, de gaz, d'électricité, abattoirs, halles et marchés couverts, etc...).

— à *des lieux de réunion* (salles de spectacles ou de fêtes, terrains de sport),

— à *des propriétés agricoles* (bois et forêts, pâturages réservés à l'usage commun),

— à *des fractions du domaine public* mises, sous forme d'occupation temporaire et moyennant redevance, à la disposition de certains usagers (emplacements affectés à des marchés, foires, fêtes foraines, ou soumis, pour diverses causes, à la perception de droits de stationnement).

261. — Dans tous ces cas :

Indemnité

1°) si les revenus de l'immeuble peuvent être assimilés à ceux qu'en tirerait un particulier, l'indemnité est calculée suivant les règles ordinaires ;

Taxes fiscales

2°) si les recettes sont constituées par les droits ayant le caractère d'une taxe fiscale, aucune indemnité n'est due de ce chef. La taxe fiscale n'est pas un produit ou revenu de l'immeuble, et la diminution de la matière imposable qui peut suivre la réquisition n'a, à aucun degré, le caractère d'une privation de jouissance pouvant donner lieu à indemnité de réquisition.

Les redevances perçues pour occupation temporaire du domaine public rentrent dans cette catégorie et l'instruction précise bien qu'il appartient aux collectivités de prendre des mesures, soit pour créer de nouvelles ressources fiscales, soit pour réorganiser la perception en dehors des lieux requis.

Frais permanents

3°) L'indemnité doit permettre de payer les frais permanents d'entretien et d'exploitation, y compris l'intérêt des dettes et l'amortissement des installations dans la mesure où ces frais étaient couverts par les recettes qui ont disparu du fait de la réquisition.

Exploitation

4°) si l'autorité requérante se substitue en tout ou partie, à la collectivité requise pour gérer l'exploitation, l'indemnité peut prendre la forme d'une contribution forfaitaire de l'Etat aux charges d'exploitation ou bien même comporter une contribution en nature, sous forme de travail ou de fournitures. Elle peut enfin se traduire par la prise en charge directe de tout ou partie des frais d'exploitation.

Services : industriels ou commerciaux

5°) s'il s'agit de services industriels ou commerciaux, l'indemnité ne peut, suivant la règle générale, dépasser la moyenne des produits nets des trois derniers exercices antérieurs à la mobilisation.

Dégâts

6°) Une indemnité spéciale pour dégâts et remise en état des lieux est évaluée et allouée en fin d'occupation.

2.) *Immeubles non productifs de revenus*

Nature de l'occupation

Affectation

262. — Ce sont :

1°) les immeubles affectés à un service public gratuit : hôtels de ville, locaux scolaires, édifices culturels.

2°) les immeubles dont les produits se sont trouvés taris du seul fait de l'état de guerre.

Éléments de la perte effective

263. — La perte effective subie et qui servira de base au calcul de l'indemnité, peut provenir ;

a) des dépenses indispensables supportées par la collectivité pour l'entretien ou l'aménagement de l'immeuble requis et en rapport direct avec l'occupation : chauffage, éclairage, fourniture d'eau, services ou aménagements divers, entretien locatif ;

b) des dépenses effectuées par la collectivité pour libérer les locaux soumis à réquisition, et, s'il y a lieu, pour réinstaller les services évincés.

Restrictions

Dédommagement

264. — L'instruction apporte cependant certaines restrictions dans ces dédommagements ; c'est ainsi qu'elle estime :

1°) que la réinstallation des services évincés ne doit être prise en considération que s'il s'agit de services indispensables dont le maintien en fonctionnement est justifié par l'intérêt public.

2°) que l'indemnité allouée ne doit correspondre qu'à des dépenses strictement nécessaires et effectuées dans les conditions les plus économiques.

3°) qu'il sera parfois possible à la collectivité requise de réinstaller ses services évincés dans des locaux lui appartenant et inoccupés lors de la réquisition, ou dans des locaux libérés par le resserrement d'autres services.

Conflits

Des conflits inévitables surgiront au sujet de l'appréciation de ces restrictions qui pourra être toute différente selon qu'elle émanera de la collectivité publique dont le représentant estimera devoir réinstaller ses services dans les locaux restitués par la réquisition, ou qu'elle sera faite par l'autorité requérante qui, voulant échapper aux dépenses de réaménagement, estimera au contraire que la collectivité pourra se réinstaller dans d'autres lieux.

Nouveau local

265. — D'autre part, si la collectivité publique doit prendre en location un nouveau local, l'indemnité de réqui-

sition allouée de ce chef doit satisfaire aux conditions suivantes :

1°) ne pas dépasser le montant du loyer de remplacement ;

2°) être au plus égale à un loyer limité, évalué dans les conditions prescrites par l'article 10 du décret du 8 mars 1940, se rapportant à un local semblable à celui qui a été l'objet de la réquisition.

Ces conditions de l'article 10, qui renvoie à l'article 4 du même décret, sont celles qui ont trait aux indemnités de réquisition d'immeubles ordinaires : Maisons, villas, que nous venons de relater au chapitre du même nom, et auquel nous renvoyons. (V. N° 243).

L'instruction ajoute que si la collectivité requise ne parvenait pas à obtenir des conditions de location analogues à celles qui résultent du dit décret, elle devrait s'adresser à l'autorité préfectorale qui pourrait, le cas échéant, user en sa faveur de la réquisition.

achat. Construction par le requis.

266. — Si, au lieu de prendre en location, la collectivité requise achetait ou construisait un local de remplacement, l'indemnité allouée, calculée prorata temporis, ne saurait dépasser le montant du loyer de ce local, ni le montant du loyer limite ci-dessus défini.

Contrôle du requérant

267. — Pour l'observation des prescriptions que nous venons d'indiquer, les autorités requérantes devront :

1°) exercer un contrôle effectif sur les conditions de réinstallation des services locaux évincés ;

2°) prendre, le cas échéant, l'avis d'une délégation formée par la commission départementale des réquisitions d'immeubles.

Cette commission, dans laquelle les particuliers n'ont pas à être représentés, comme nous le disions tout à l'heure, sera exclusivement composée de représentants des administrations.

Fin d'occupation

268. — A la fin de l'occupation, la collectivité prestataire aura droit à une indemnité correspondant :

- 1°) à la remise en état des lieux ;
- 2°) à la réparation des dommages ;
- 3°) à la participation de l'autorité requérante, s'il y a lieu, aux frais reconnus indispensables, lors de la réinstallation des services évincés.

C) Modalités de règlement :

269. — Les règlements d'indemnité de réquisition d'usage des immeubles appartenant à des collectivités publiques devront :

Entente directe. Accords.

- 1°) être recherchés par voie d'entente directe ;
- 2°) faire l'objet d'accords entre les autorités requérantes et les collectivités.

Les difficultés ou désaccords seront soumis, par l'intermédiaire du Préfet, à une section de la commission départementale d'évaluation des réquisitions d'immeubles.

Commission d'évaluation

Composition

Cette Commission, opérant vis à vis d'une administration publique prestataire, sera composée uniquement de représentants des administrations, auxquels s'adjoindra le conseiller général, le conseiller d'arrondissement ou le Maire désigné par le Préfet. La section sera constituée à la diligence du Préfet.

Les parties en présence y seront représentées, ainsi que les services de l'éducation nationale dans le cas de réquisition de locaux scolaires.

La section proposera à l'autorité requérante l'évaluation de l'indemnité.

Commission Centrale.

La Commission centrale de règlement des réquisitions sera saisie si l'autorité requérante n'adopte pas l'avis de la Commission départementale.

La Commission centrale sera consultée toutes les fois que l'indemnité proposée par l'autorité requérante dépassera 50.000 francs par an.

Conclusion.

270. — Telles sont les grandes lignes de l'instruction N° 5 du 20 mai 1940, publiée au J. O. du 29 mai, relative au règlement des réquisitions d'usage des immeubles appartenant à des collectivités publiques, grandes lignes qui viennent d'être arrêtées par la Commission centrale de règlement des réquisitions et dont la précision permettra de tarir des difficultés d'interprétation dont certaines avaient déjà surgi et s'avéraient difficiles à résoudre.

Ces directives paraissent au moment même où notre ouvrage est à l'impression ; nous nous faisons en toute conscience et en toute hâte, un devoir de les reproduire, animé par le souci constant de mettre à la disposition du lecteur une documentation toujours plus complète et plus à jour sur l'évaluation de l'indemnité de réquisition.

VII- Indemnités de Réquisition de " Propriété " des immeubles

Règlementatin antérieure

271. — Ainsi que nous l'avons déjà indiqué au cours de notre étude, le législateur de 1877 n'a envisagé que la réquisition de l'usage pour les immeubles, réquisition destinée notamment au logement et au cantonnement des troupes.

La réquisition de la pleine propriété n'était venue à l'idée de quiconque.

La guerre de 1914-1918 n'a pas comblé cette lacune, en raison peut-être de ce que l'usage suffisait aux besoins militaires.

Le législateur du 11 juillet 1938 a posé, dans l'article 22 de la loi, le principe de la réquisition de la pleine propriété immobilière, aussi bien que celui du simple usage, mais la timidité avec laquelle le texte s'est expliqué n'a pas permis à l'autorité requérante de passer dans le domaine de l'exécution, sans se heurter à de sérieuses difficultés de réalisation.

Le principe n'avait été que simplement arrêté, encore fallait-il en préciser les modalités d'application.

Réglementation actuelle

272. — Le décret du 1^{er} juin 1940 paru au J. O. du 2 juin, vient de répondre à cette nécessité révélée par « l'expérience des premiers mois de la guerre ».

Dans le rapport au Président de la République précédant ce décret, il est exposé :

1°) que les formalités dont la législation civile a entouré le transfert de propriété des immeubles, — formalités destinées à garantir les intérêts légitimes des propriétaires et des tiers, — se concilient mal avec les modalités prévues par la loi du 11 juillet 1938 et les règlements d'application pour l'exercice du droit de réquisition ;

2°) qu'en réalité, la réquisition de propriété n'est nullement indispensable pour que l'Etat puisse acquérir, pendant les hostilités, les immeubles dont il a besoin ;

3°) que le même résultat peut être obtenu par voie d'expropriation ;

4°) que la législation de l'expropriation, même dans la forme simplifiée du décret du 30 octobre 1935, entraîne des délais peu compatibles avec les exigences du temps de guerre.

273. — Ces principes posés, le rapport, innovant vraiment dans ce domaine, trouve une solution élégante au problème : il procèdera tout d'abord à la réquisition d'usage par une prise de possession immédiate ; ensuite il poursuivra à loisir la réquisition de la pleine propriété, les besoins immédiats et urgents étant provisoirement satisfaits.

Mais l'exposé des motifs ne tient pas à créer une procédure spéciale de réquisition de propriété, qu'il aurait fallu improviser ; il préfère s'en rapporter à celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui est toute prête, et qui a « reçu déjà la sanction de l'expérience ».

274. — En combinant ces directives, sur lesquelles nous dirons quelques mots tout à l'heure, le décret du 1^{er} juin 1940 réglemente définitivement la matière ; donnons-en un aperçu pratique rapide.

Il est ajouté, à la loi du 11 juillet 1938, exprime l'article 2, un article 22 bis décidant :

1°) que les réquisitions d'usage des immeubles, se feront dans les conditions prévues par ladite loi (article 22 duquel il est simplement retranché ce qui avait trait à la réquisition de propriété immobilière) ;

Acquisition de la propriété

2°) que l'acquisition de la propriété d'immeubles est réalisée par voie d'expropriation, suivant les règles établies par le décret du 30 octobre 1935, relatif à l'expropriation et à l'occupation temporaire des propriétés nécessaires aux travaux militaires ;

3°) que lorsque l'expropriation est précédée d'une réquisition d'usage, le procès-verbal d'expertise et l'ordonnance d'expropriation ne font état des indemnités de déménagement, pertes de récoltes et autres dommages que dans la me-

sure où ces dommages ne sont pas réglés du chef de la réquisition.

4°) que la commission arbitrale d'évaluation se réunit, à défaut d'accord entre les intéressés, aussitôt après la transcription de l'ordonnance d'expropriation.

dispositions transitoires

Enfin, le décret du 1^{er} juin 1940 prend dans son article 3 des dispositions transitoires à l'égard des réquisitions de propriété intervenues à ce jour.

Toutes les fois, dit-il, que l'ordre de réquisition donné avant la publication du présent décret, n'aura pas spécifié que la mesure porte sur la propriété de l'immeuble, la réquisition sera réglée comme réquisition d'usage.

Dans le cas contraire, elle sera réglée suivant les formes prévues par les articles 3 à 13 du décret précité du 30 octobre 1935 sur l'expropriation.

L'ordre de réquisition tiendra lieu du décret déclarant l'utilité publique et l'urgence.

L'ordonnance prévue à l'article 10 dudit décret constatera le transfert de propriété et déterminera, compte tenu des indemnités de réquisition qui auront pu être allouées, l'indemnité de déménagement et l'indemnité provisionnelle de dépossession.

critique

275. — Que peut-on dégager de ce nouveau texte, au lendemain même de sa publication, et avant qu'il n'ait encore reçu le façonnement de la pratique ?

Il semble tout d'abord que la réquisition de la pleine propriété des immeubles — dont la procédure n'est guère maintenue que pour le premier acte, l'ordre de réquisition, — soit remplacée par l'expropriation pour cause d'utilité publique ; on n'a pas voulu, dit le rapport, « créer deux procédures parallèles en vue du même objet ». C'est peut-être méconnaître un peu trop les différences profondes qui séparent les deux institutions : la réquisition et l'expropriation, et oublier pour un instant que leur nature juridique, dont la similitude n'est qu'apparente, est bien distincte et ne répond point aux mêmes fins.

Ensuite les bases de l'indemnité ne seront pas comparables ; les modes d'évaluation dans l'expropriation, ses éléments d'appréciation même, seront distincts et ne procéderont plus du même état d'esprit, des mêmes besoins, de la même cause juridique ; le principe de l'indemnité de l'article 2 de la loi de 1877 est tout différent de celui du décret de 1935 qui désormais exercera son empire.

Enfin, le paiement préalablement n'aura pas lieu en ce sens que l'expropriation sera généralement précédée de la prise de possession par réquisition d'usage.

D'autre part, l'article 3 du nouveau décret établit une véritable présomption légale de réquisition d'usage et non de pleine propriété, à l'égard des réquisitions antérieures à sa publication, et dans lesquelles l'autorité requérante avait passé sous silence la nature juridique de la mesure prise. Cette disposition n'est d'ailleurs que transitoire.

Dans un but de simplification, le décret déclarant l'utilité publique et l'urgence est remplacé par l'ordre de réquisition, qui en tient lieu ; l'enquête préalable au décret est purement et simplement supprimée.

Voilà les lignes principales du décret qui paraît au moment où notre étude était sur le point d'être diffusée ; nous nous excusons de la brièveté avec laquelle nous en avons exposé l'économie, espérant mieux faire dans le traité complet des réquisitions que nous nous proposons de mettre sur pied à brève échéance et pour lequel nous avons déjà une abondante documentation.

CONCLUSION

276. — Arrivé au terme de notre tâche, il ne nous reste plus maintenant qu'à conclure.

I *L'histoire des réquisitions* nous a démontré qu'une institution de cet ordre, aussi exorbitante du droit commun qu'elle puisse apparaître, était impérieusement fondée sur le principe de nécessité, sur le salut de la nation qui seuls lui servent de support.

A ce titre, nul ne saurait en contester l'existence, pas plus que la légitimité.

Il s'agissait seulement d'en humaniser les formes et d'en nuancer l'application.

II. *La nature juridique* de cet acte de puissance publique n'est apparentée avec aucune de celles qui nous sont plus ou moins connues ; aussi bien la réquisition est-elle d'une nature spéciale, qui a ses lois propres, ses règles personnelles, un code spécifique et exclusif, qui ne reflète que sur lui-même et qui ne trouve de solution que dans sa propre substance, c'est :

« une institution originale de notre droit, devant laquelle s'évanouissent les notions de propriété et de jouissance au sens civil de ces termes ». (Lafon et Bonnetcase).

Sous cet angle caractéristique qui est le sien, elle constitue « un jus singulare ».

III. *La théorie de la valeur*, dont l'étude soutenue et attentive des doctrinaires n'a pu créer d'unité, a été à l'origine de grands courants d'opinion, de savantes controverses auxquelles d'éminentes autorités ont attaché leur nom.

Elle a suscité en même temps une abondante jurisprudence.

Un critérium a été recherché par tous. Chacun entendant faire œuvre exclusive et divergente, a tenté d'imposer le sien : nul n'a pu y parvenir parce que la matière, au sein de laquelle les cas d'espèce ne cessent d'abonder, est une de

celles qui ne se laissent séduire ni par des artifices de paroles, ni par des traits de logique apparente.

Le critérium a-t-il été dégagé par la Cour suprême ?

Nous ne le pensons pas davantage.

Un cadre semble être simplement tracé, comme pour fixer les limites extrêmes de son champ d'application.

Mais, à l'intérieur de ces confins, l'omnipotence de fait des tribunaux reste entière et ne laissera place à aucun contrôle de la juridiction de Cassation lorsque les bases fondamentales des décisions de jurisprudence ne seront pas nécessairement et obligatoirement exclusives, en un mot, lorsqu'elles auront le soin minutieux de reposer sur des fondements divers apparemment conformes à l'esprit, sinon à la lettre de l'arrêt.

IV. *La loi de 1938* n'a fait aucun apport nouveau qui soit venu contribuer sensiblement à l'enrichissement de la matière.

Les décrets de 1939-1940 par contre, ont apporté une part d'innovation dont il convient de dégager l'esprit, dans la conception actuelle de l'évaluation de l'indemnité en matière de réquisition.

Tandis que M. Hauriou redoutait la taxation *judiciaire*, appliquée par les Tribunaux aux indemnités afférentes aux espèces qui leur seraient soumises, statuant, à ce titre, dans la plénitude de leur compétence, il semble désormais que les pouvoirs publics s'acheminent, de leur côté, vers le système de la taxation *administrative*, étendue à bon nombre de produits, et vers le système de la réglementation et du contrôle des prix, avec interdiction de vendre ou de réquisitionner à un chiffre supérieur à celui qui existait à une date déterminée fixée par les textes (1er septembre 1939), chiffres bénéficiant cependant de la révision autorisée par les comités de surveillance des prix.

Ce nouveau *modus vivendi* ne sera pas applicable aux réquisitions effectuées avant le 1er septembre 1939, date à partir de laquelle les produits visés aux décrets ne peuvent faire l'objet d'aucune majoration de prix sans l'autorisation préalable des comités qui précèdent, mais date avant laquelle les prix étaient parfaitement libres, et pour lesquels l'évaluation était régie par les principes généraux que nous avons exposés au cours de notre étude.

Les nouvelles dispositions réglementaires ne pourront s'adapter en raison de cette sorte d'automatisme tarifaire à tous les cas d'espèce. Elles ne le pourront pas parce que certains biens, rebelles à toute réglementation d'ensemble dont le taux uniforme par catégorie ne tient pas compte des particularités de chaque objet, exigeront que l'on s'appesantisse davantage sur leur sort, comme pour leur apporter un soin tout spécial un soin maternel.

Pour ces biens-là, la question de l'évaluation de l'indemnité continuera éternellement à se poser sous le même double aspect :

Celui de la contribution personnelle et inégale aux besoins de la défense nationale, qui ne manquera pas de créer des iniquités choquantes au préjudice de ceux que déterminerait le hasard ou l'arbitraire ;

Ou celui plus judicieux de la péréquation matérielle des charges de la guerre qui évitera « d'exiger de quelques-uns, ce que l'Etat a le pouvoir de réclamer équitablement de tous ».

Ce dernier point de vue sera le nôtre.

N'a-t-on pas d'ailleurs écrit :

« Qu'on pouvait obtenir des Français tous les sacrifices »
et qu'il suffisait pour cela :

« de savoir s'y prendre et d'y mettre les formes » ?

Et est-il même nécessaire de leur dire que « ce sacrifice commun est à faire sur l'autel de la PATRIE » ?

Nous ne le pensons pas.

Paul BONREPAUX.

Lu et approuvé
Le Président de Thèse :
Ch. DURAND

Vu et approuvé
Le Doyen :
B. RAYNAUD

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur :
E. GAU

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Numéros (1)
Appréhension	1
Faible intérêt du sujet	2
Impression au seuil de notre ouvrage	3
Signe sur lequel nous conduirons nos travaux	4
Ce que nous analyserons aujourd'hui	5
Plan de notre étude	6
Conclusion	7

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE

APITRE I.

De l'antiquité à 1870.

Parenté entre les Réquisitions et l'Histoire ..	8
La guerre, mode normal ou mode exceptionnel d'existence ..	9
La réquisition à Rome, « Comparatio publica »	10
Sous la féodalité ..	11
La nécessité d'une réglementation apparaît ..	12
Charles VII ..	13
Louis XI ..	14
François I ^{er} et Henri IV. Les commissaires spéciaux ..	15
Louis XIV. Organisation de l'administration militaire ..	16
Acheminement vers le système actuel ..	17
Echec de ces tentatives de réglementation ..	18
Colbert ..	19

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

Numéros (1)

Voltaire	20
Réquisitions, Pillages, termes synonymes	21
La Révolution de 1789	22
On parle d'indemniser pour la première fois ..	23
Que réquisitionne-t-on ?	24
Limitation	25
Période consulaire et impériale	26
De 1816 à 1870	27

CHAPITRE II.

<i>L'élaboration et le vote de la loi du 3 juillet 1877</i>	
Les imperfections du système en 1870	28
Après les hostilités	29
Rapport du baron Reille à la Chambre	30

CHAPITRE III.

<i>Le Droit contemporain des réquisitions.</i>	
1914	31
1938	32
1939-1940	33

CHAPITRE IV.

<i>Conclusion</i>	34
-------------------------	----

DEUXIEME PARTIE

DEFINITION — NATURE JURIDIQUE

CHAPITRE I.

DEFINITION

Qu'est-ce que la réquisition ? Comment peut-on la définir ?

Tentatives de définition	35
Gruet	35
Dalloz	36
Dalloz (Supplément)	37
Fuzier-Herman	38
La guerre de 1914	39
Evolution par son but et par son objet	40

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

Les Pandectes françaises	41
Béquet	42
La Cour de Cassation	43

CHAPITRE II.

NATURE JURIDIQUE

Comment peut-on l'analyser ?

Que pourrait bien être la réquisition ?	44-45
La Réquisition : Contrat consensuel (Vente- location)	46-47
» : Marché de fournitures	54
» : Expropriation pour cause d'utilité publique	57
» : Impôt	73
» : Mode d'exécution de l'opéra- tion de ravitaillement	87
(application transitoire d'une économie socialiste).	
» : Jus singulare	88

TROISIEME PARTIE

THEORIE DE LA VALEUR — CRITERIUM

GENERALITES

Article 2, loi de 1877. Vue d'ensemble	90
Intérêt pratique de la question	91
Notre tâche : Les diverses méthodes d'évaluation	92

CHAPITRE I.

VALEUR — d'après l'article 1149 du Code civil (Dommages contractuels)	93
--	----

CHAPITRE II.

VALEUR — d'après l'article 1382 Code civil	95
(Dommages délictuels et quasi-délictuels)	

CHAPITRE III.

VALEUR — d'après comparaison avec l'indem- nité d'assurance	99
---	----

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

CHAPITRE IV.

VALEUR — par analogie avec l'expropriation pour cause d'utilité publique	105
---	-----

CHAPITRE V.

VALEUR — d'après les éléments subjectifs : utilité particulière, convenances personnelles	106
---	-----

CHAPITRE VI.

VALEUR — d'après la valeur « moyenne ou normale »	110
--	-----

CHAPITRE VII.

VALEUR — d'après les éléments objectifs : cours— commercial, prix courant, valeur de remplacement	123
(Théorie des prestataires)	

CHAPITRE VIII.

VALEUR — d'après le « Prix de Revient »	152
(Théorie de l'Intendance Militaire)	

CHAPITRE IX.

VALEUR — d'après l'équité et la nature des choses : « Valeur de Réquisition » au sens donné par la Cour de Cassation dans son arrêt de prin- cipe du 6 mars 1917	180
A) Le pourvoi en Cassation du Ministre de la Guerre	180
B) Rapport du conseiller Feuilloley	181
Les faits	182
L'argumentation du Ministre	183
L'argumentation du prestataire	186
C) Conclusions du Procur. Général Sarrut .	187
D) L'arrêt de Cassation	199
Critiques de l'arrêt	200
Idees essentielles qui s'en dégagent . .	201

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

- 1°) Nature juridique
- 2°) Date d'évaluation
- 3°) Valeur de dépossession
- 4°) Appréciation souveraine du juge

CONCEPTION CONTEMPORAINE DE LA VALEUR

LES TEXTES

Loi du 11 Juillet 1938	202
Décret du 28 Novembre 1938	203
Ces textes ne changent rien à l'arrêt de Cassation ..	204
Différences	205
La coexistence des deux lois 1877-1938	206
La coexistence des articles 20 et 23 de la loi de 1938 ..	207
Explication de la contradiction apparente	210
Les décrets de 1939 et 1940	
LES MODES ACTUELS D'ÉVALUATION	
Législation	211
LES BARÈMES	212
A.) <i>Barèmes ministériels.</i>	
Logement et cantonnement des troupes	214
Carburants et ingrédients	215
Animaux	216
Véhicules : automobiles, camions, etc.	217
Aéronefs, navires	218
B.) <i>Barèmes des commissions départementales d'évaluation</i> ..	221
C.) <i>Force obligatoire des barèmes</i>	222
Théorie de l'Intendance	223
Théorie du prestataire	224
Où est l'exacte vérité	225
II. LES PRIX TAXÉS	226
Ravitaillement général	227
Transports routiers	228
Bois de guerre	229
Réglementation des prix	230
Contrôle des prix	231
Classement des objets soumis à taxation	232

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

III. L'ÉVALUATION DIRECTE	233
Directives que doivent suivre les Commissions d'évaluation :	
Taxes à la production et d'armement	234
Evaluations pour lesquelles les Commissions ont une libre faculté d'appréciation	235
IV. LES PRESTATIONS DE SERVICES.	
1°) Services personnels. Salaires - charges sociales.	238
2°) Prestations de transports	239
3°) Prestations de travaux	240
Conclusion	241
V. INDEMNITÉS DE RÉQUISITION « D'USAGE » D'IMMEUBLES, D'ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS, COMMERCIAUX.	
I. <i>Immeubles ordinaires</i> — Maisons d'habitation, villas.	
1°) Indemnité de privation de jouissance	243
2°) Indemnités complémentaires	245
II. <i>Immeubles affectés à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale.</i>	
1°) Indemnité de privation de jouissance	246
2°) Indemnité complémentaire	247
A) Le transfert du siège de la profession est reconnu possible.	
B) Le transfert n'est pas reconnu possible.	
III. <i>Etablissements industriels et commerciaux dont l'Etat assure l'exploitation par ses propres moyens.</i>	
Indemnité pour éléments corporels	248
Eléments incorporels. Fonds de commerce	248-253
Eléments de l'indemnité :	
1°) Un intérêt	249
2°) Un amortissement	249
3°) Un dédommagement	251
Réquisition partielle	250
VI. INDEMNITÉS DE RÉQUISITION « D'USAGE » DES IMMEUBLES APPARTENANT A DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	254
A.) Principe	255
B.) Bases d'évaluation	257

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

Numéros (1)

1°) Immeubles productifs de revenus	260
2°) Immeubles non productifs de revenus .. .	262
C.) Modalités de règlement	269

INDEMNITÉS DE RÉQUISITION DE « PROPRIÉTÉ » DES IMMEUBLES

Règlementation antérieure	271
Règlementation actuelle (décret du 1er juin 1940)	272
Acquisition par voie d'expropriation.	
Dispositions transitoires.	
Critiques.	

CONCLUSION

I Historique des Réquisitions	276
II Nature juridique	»
III Théorie de la valeur	»
IV La loi de 1938	»
V Les décrets de 1939-40 (innovations apportées)	

(1) Les chiffres renvoient aux numéros et non aux pages.

